联 合 国 S/PV.6427



安全理事会

临时逐字记录

第六十五年

第六四二七次会议

2010 年 11 月 22 日星期一上午 10 时举行
纽约

主席：	马克·莱尔·格兰特爵士	（大不列颠及北爱尔兰联合王国）
成员：	奥地利	迈尔-哈廷先生
	波斯尼亚和黑塞哥维那	巴尔巴利奇先生
	巴西	维奥蒂夫人
	中国	王民先生
	法国	布里安先生
	加蓬	伊索兹-恩贡代特先生
	日本	儿玉先生
	黎巴嫩	齐亚德女士
	墨西哥	普恩特先生
	尼日利亚	奥尼莫拉先生
	俄罗斯联邦	卡雷夫先生
	土耳其	阿帕坎先生
	乌干达	鲁贡达先生
	美利坚合众国	迪卡洛夫人

议程项目

武装冲突中保护平民

秘书长关于武装冲突中保护平民的报告(S/2010/579)

10-64591 (C)





上午 10 时 05 分开会。

通过议程

议程通过。

武装冲突中保护平民

秘书长关于武装冲突中保护平民的报告(S/2010/579)

主席(以英语发言)：我谨通知安理会，我收到了阿富汗、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、阿塞拜疆、孟加拉国、博茨瓦纳、加拿大、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、埃及、格鲁吉亚、德国、加纳、印度、印度尼西亚、以色列、意大利、列支敦士登、摩洛哥、挪威、巴基斯坦、秘鲁、菲律宾、葡萄牙、大韩民国、斯洛文尼亚、斯里兰卡、苏丹、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表的来信，他们在信中要求邀请他们参加对安理会议程上项目的审议。按照惯例，并征得安理会同意，我提议根据《宪章》有关规定和安理会暂行议事规则第 37 条，邀请这些代表参加对该项目的审议，但无表决权。

没有人反对，就这样决定。

应主席邀请，上述国家的代表在安理会会议厅一侧为他们保留的座位上就座。

主席(以英语发言)：根据安理会先前磋商中达成的谅解，我认为安全理事会同意按照其暂行议事规则第 39 条，向主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员瓦莱丽·阿莫斯女士和主管维持和平行动副秘书长阿兰·勒罗伊先生发出邀请。

没有人反对，就这样决定。

根据安理会先前磋商中达成的谅解，我认为安全理事会同意根据其暂行议事规则第 39 条，向联合国人权事务高级专员纳瓦尼特姆·皮莱女士和红十字国际委员会总干事安伊夫·达科尔先生发出邀请。

没有人反对，就这样决定。

我谨通知安理会，我收到了佩德罗·塞拉诺先生阁下的来信，他在信中要求邀请他以欧洲联盟驻联合国代表团代理团长的身份，参加对安理会议程上项目的审议。如果没有人反对，我就认为安全理事会同意按照其暂行议事规则第 39 条，向佩德罗·塞拉诺先生阁下发出邀请。

没有人反对，就这样决定。

我请塞拉诺先生在安理会会议厅一侧为他保留的座位上就座。

安全理事会现在开始审议其议程上的项目。安理会是根据其先前磋商中达成的谅解开会的。

我谨提请安理会成员注意文件 S/2010/579，其中载有秘书长关于武装冲突中保护平民的报告。

安理会面前摆有主席将要代表安理会，就今天会议议题发表的声明的文本。根据安全理事会成员达成的谅解，我认为安理会成员同意此声明。它将作为安全理事会文件印发，文号为 S/PRST/2010/25。

就这样决定。

在本次会议上，安全理事会将听取瓦莱丽·阿莫斯女士、阿兰·勒罗伊先生、纳瓦尼特姆·皮莱女士和伊夫·达科尔先生的通报。

我现在请瓦莱丽·阿莫斯女士发言，我欢迎她首次在安理会亮相。

阿莫斯女士(以英语发言)：今天向安全理事会通报武装冲突中保护平民方面的状况，是衡量冲突各方履行其保护平民义务进展情况的一个机会。

秘书长的报告(S/2010/579)描述的保护平民方面的情况非常暗淡。实地情况远远抵消任何积极和令人鼓舞的事态发展：冲突各方持续频繁地不遵守其保护平民的国际法律义务，而且国家当局和整个国际社会也未能以任何有意义、全面和系统的方式追究其责任。

正如秘书长的报告中指出的那样，过去 18 个月的进展反映在安理会进一步强化其保护做法上。这体现在安理会关于保护平民问题、妇女与和平与安全问题以及儿童与武装冲突问题的专题决议中。这方面的进展越来越多地体现在有关具体情势的决议中——安理会保护平民问题非正式专家组在其中发挥了重要作用——以及国际法律标准的进一步制订；也体现在联合国各行为体，尤其是人道主义机构、维和特派团以及其他国际组织和非政府组织加强实地保护的努力中；最重要的是，体现在受影响民众本身的勇气和智慧中。

这些都是重要和令人欢迎的事态发展。但正如秘书长的报告明确指出的那样，还需要做更多的工作，以解决阻碍我们更有效保护平民的五项核心挑战。这五项挑战是：加强冲突各方遵守国际法；加强非国家武装团体遵守法律；联合国维和特派团和其他有关特派团加强保护平民；改善人道主义准入；加强对违法行为追究责任。

冲突各方尤其在开展敌对行动时增强对国际人道主义法和人权法的遵守仍特别重要。在阿富汗、刚果民主共和国、索马里和苏丹等国，平民常常成为不分青红皂白或不相称的攻击的目标或受害者。

今年 1 月以来，上帝抵抗军(上帝军)已对刚果民主共和国东北部 200 多个村庄进行了袭击。在中非共和国、刚果民主共和国和苏丹南部，今年 7 月到 9 月据报发生了 75 次袭击。90 名平民在这些袭击中被打死，100 多名平民遭到绑架。

在索马里，摩加迪沙和该国中南部的冲突继续导致众多平民伤亡和流离失所。今年 7 月和 9 月间，在政府军及其盟军与反叛团体之间的交战中，至少有 300 人被打死，500 多人受伤。每月至少有 8 000 索马里人逃离该国。

不断有发生袭击的报告，包括苏丹武装部队在达尔富尔的杰贝尔马拉地区对人口稠密区实施空袭。我仍然对此深感关切。这些袭击造成平民死伤，并导致约 10 万人流离失所。主要由于政府的限制规定，人道主义准入受到限制，因此难以明确了解情况以及流离失所者和其他脆弱群体的人数和所在地点。

在我们无法促进和鼓励遵守法律的情况下，安理会必须加大执法力度。这包括落实第 1894(2009)号决议中表达的意愿，对平民成为袭击目标或故意阻挠人道主义援助的冲突局势作出反应。

我要特别提请各位注意报告中对尤其在人口稠密地区使用爆炸性武器造成的人道主义影响所表示的关切。正如巴格达、加沙、摩加迪沙和斯里兰卡万尼等地区居民可以证明的那样，炮弹、导弹和火箭弹头以及炸弹等爆炸性武器在人口稠密地区使用时，会给平民造成严重和持续不断的苦难。此类武器爆炸区附近的平民很可能被爆炸和破片炸死或炸伤。他们可能因建筑物倒塌而受害，也可能因医院和环卫系统等必要基础设施受损而受到伤害。而且他们的生活还受到未爆炸弹药的威胁。

我要同秘书长一道敦促会员国、联合国行为体及各国际和非政府组织仔细审议爆炸性武器问题，包括支持更系统地收集爆炸性武器的使用所造成人员损失的数据并加以分析。我还敦促各会员国加强合作，共同收集并向联合国及相关行为体提供使用爆炸性武器所造成平民伤害的信息。另一个有重要作用的行动是通过政策声明阐述在人口稠密地区使用爆炸性武器的限制条件。

如果不完全同意需要系统、持续地与非国家武装团体进行接触，就仍然不能改善国际人道主义法和人权法的遵守情况。哥伦比亚、利比里亚、尼泊尔、菲律宾、塞拉利昂、斯里兰卡、苏丹和前南斯拉夫的经验表明，通过与武装团体进行接触，谋求其在作战行动和一般行动中遵守国际人道主义法，使人道主义行动获得安全准入，或劝阻其使用某些类型的武器，是能够挽救生命的。

越来越多的会员国认识到为人道主义目的而开展接触的重要性，但这种认识必须转化为更多地考虑

由于国家法律和政策举措实际阻碍人道主义行为者为人道主义目的与武装团体开展接触而可能产生的人道主义后果。令我日益关切的是：越来越多关于提供人道主义资金的国家法律和政策，限制与列入名单的恐怖组织的非国家武装团体进行人道主义接触。例如，美国国内立法对“物质支助”的定义包括宣传、技术专长及建议，即使在此类活动旨在使这些非国家行为者的行为符合国际法的情况下也是如此。

关于对列入名单的恐怖组织的支助哪些属于直接、哪些属于间接，哪些是故意的、哪些是无意的，各捐助国的标准存在差异；在各捐助国关于提供人道主义资金的政策中，此类区分标准也存在差异。结果形成了错综复杂的官僚主义限制规定，要求对伙伴组织进行广泛的审查，有些情况下还将明确禁止与列名的恐怖组织进行接触作为提供资金的条件。

例如，人道主义行为者在努力使儿童兵获释的过程中，甚至仅仅在向被列名的恐怖组织控制区的平民提供援助的过程中，都可能承担与此类组织进行接触的刑事责任和遭到起诉。这种措施会使我们更远离而不是更接近保护平民的目标。

从乍得到科特迪瓦，从刚果民主共和国到利比里亚，从塞拉利昂到苏丹，联合国维持和平特派团在加强对平民人口的保护方面产生了重大影响。根据人道主义事务协调厅和维持和平行动部(维和部)联合委托编写的 2009 年 11 月独立研究报告的建议，正在采取各种重要措施进一步改进这些特派团对保护任务的执行。勒罗伊先生稍后将谈到这一点。

我想谈一谈秘书长报告中的三个问题。

首先是特派团缩编问题。近几个月来，联合国维和人员已开始从刚果民主共和国撤离，同时联合国中非共和国特派团和乍得特派团预期在今年年底之前完全撤离。缩编对保护和人道主义产生的影响取决于具体情况。因此，缩编的前提条件必须是已实现明确和与具体情况相关的指标，包括有关保护平民的指标。如果不这样做，就会面临不稳定、暴力和保护方面发生更多问题的风险。

在特派团缩编之前，安全理事会应坚决要求制定关于保护平民的指标，并坚决要求建立根据这些指标监测和报告进展情况的机制。关于乍得问题的第1923(2010)号决议在这两个方面提供了有益的范例。此外，还必须早日考虑特派团撤离后留下的人道主义和发展行为者可能面临的资金问题。此类问题可能相当严重。会员国必须充分意识到有必要增加自愿捐款，支持当前的关键性人道主义和发展活动，尤其是与保护平民有关的活动。

第二，保护平民是一项共同责任。人道主义工作者和维和人员担负不同的职能和责任，但需要以协调一致和战略性的方法将这些职能和责任结合起来。我期待着维和部与其他联合国行为者共同完成战略框架的制定，用以指导维持和平特派团全面保护战略的编制工作。我希望该举措能大大促进不同行为者之间的必要协调和磋商，并能增强我们在实地进行的集体努力。

第三，保护方法必须包括受影响社区的参与，而且必须利用受影响社区的能力。这一点应纳入特派团的保护战略。

准入是人道主义行动的根本先决条件。然而，正如报告附件所示，准入往往受到阻碍。官僚主义的限制规定、现行敌对行动、蓄意袭击人道主义工作者的行为，以及出于经济原因盗窃人道主义物资和设备的行为仍在损害保护和协助有需要者的工作。安理会在第 1894(2009)号决议中深感关切地注意到人道主义准入受限制的情况严重而又普遍，人道主义工作人员经常遭受严重袭击而且人道主义行动因此受到影响。它还进一步强调，冲突当事方必须与人道主义工作人员合作，以便他们能向受冲突影响的民众提供援助并为之提供便利。重要的是，该决议重申了安理会在促进便利人道主义准入的环境方面所发挥的作用。

欢迎安理会继续关注援助受限制的问题。然而，需要更精准地确定限制的性质和消除这些限制所要采取的行动。安理会必须确保对蓄意延迟或不许开展人道主义行动的严重事例以及涉及袭击人道主义工作人员等情况加强责任追究。可以通过鼓励国内起诉或通过将案件移交给国际刑事法院来做到这一点。我随时准备根据第 1894(2009)号决议，提请安理会注意蓄意阻挠人道行动的情况，并建议可能采取的一些行动对策，以供安理会审议。

正如第 1894(2009)号决议所强调的那样，确保违反人道主义和人权法行为受到追究的首要责任在于各国自己。从实务的角度来看，这意味着要传播国际人道主义和人权法的有关信息。这意味着要培训战斗员，以确保他们的命令和指示符合国际法并遵照执行。在发生违法行为时，这意味着要调查和起诉负有责任的人。

遗憾的是，尽管关于当今冲突中严重违反人道主义和人权法的指控越来越多，但惩戒行动和本国起诉的事例很少。在某些情况下，这要归咎于缺乏能力。我愿敦促会员国对各国的努力提供必要的技术和财政支持，或者，就象我们在柬埔寨和塞拉利昂看到的那样，考虑建立所谓的混合法院和法庭来支持本国开展亟需的调查和起诉。

在另一些情况下，要归咎于缺乏政治意愿。然而，本国努力步伐过慢或没有实际效果的状况决不可妨碍追究责任，包括在国际上追究责任。授权成立国际调查委员会发出了一个重要信号，即，违法行为将被追究责任，受害者的指控会得到倾听。不过，虽然这些委员会显然是有用的，但它们的成立常常带有政治色彩。我们需要找到办法，如何在受政治影响较小的情况下更连贯地使用此类机制。正如秘书长所指出的那样，应将细查作为规范。因此，我欢迎秘书长拟请直接参与启动和支持调查的秘书处各个部门审查联合国在这些进程中的经验。

除了针对安理会和会员国的各项建议之外，秘书长的报告还认定了三项行动。这些行动虽未言明，但对加强我们集体努力来更好地保护平民却至关重要。一是我们必须确保对保护问题采取全面的办法。第 1894(2009)号决议表示，安理会愿意对平民成为袭击目标或人道主义援助蓄意受到阻挠的冲突局势作出反应，包括通过考虑安理会所能够采取的适当措施。我谨敦促将这种行动意愿扩大到它尚未着手处理的冲突。这些冲突带来的保护问题有很多往往与已列入安理会议程的局势所带来的保护问题是相同的，有时甚至更严重，因此，可能同样需要或者要求安理会予以关注。

第二，我们必须确保采取一致的办法。安理会在处理其正在处理的局势中的保护问题时，在做法和力度上要加强一致性。在这方面，有系统地运用备忘录——今天已经通过最新版本——至关重要。继续使用非正式专家组，并研究它能够以何种其它方式进一步促进安理会的审议工作，也是如此。这些措施将是朝着该方向迈进的重要步骤。

最后是我们必须确保采用问责的办法。至关重要的是，要有系统地监测和报告我们的努力对加强平民保护工作所产生的影响。我们必需评估和报告我们的行动在多大程度上加强了平民安全。这也适用于所有有关的行为者，不仅是维持和平特派团，而且也包括所有有关的局势，而不仅仅是有维和人员的局势。根据秘书长的请求，我们计划就武装冲突中保护平民问题制定系统性的监测和报告指标。

安理会关于武装冲突中保护平民问题的工作至关重要。我们面临着严峻的现实，然而，已经取得了进展。我希望安理会能够继续处理该问题，继续把它放在其议程的核心位置。

主席(以英语发言)：我感谢阿莫斯女士的通报。

我现在请主管维持和平行动副秘书长阿兰·勒罗伊先生发言。

勒罗伊先生(以法语发言)：主席先生，我谨感谢你给我这个机会，在瓦莱丽·阿莫斯女士刚刚进行全面通报之后，向安全理事会介绍维持和平行动部(维

和部)最近为了在我们受权开展的八项特派团任务中更好地保护平民所作的努力，以及从更大范围来说，我们在开展这些至关重要而又艰难的特派团任务中所取得的进展情况。我完全支持瓦莱丽·阿莫斯女士的建议。

最近发生的武装民兵完全不顾平民生命和安全的悲剧事件，尤其是刚果民主共和国发生的悲剧事件，可悲地提醒人们，在我们受权保护平民的情况下对他们进行保护非常重要，但其所涉及的工作极为复杂。我们必须承认和表明，维和行动无法在所有时候保护所有平民，在范围十分广阔的地域内和在冲突持续不断的情形下部署维和行动尤为如此。国际社会和我们努力要保护的民众都必须明白，不能认为维和行动是代替国家权力。归根结底，保护平民取决于稳定合法的国家机构。维和行动可以提高这些机构的能力并帮助建设这些机构，但不可能也不应该代替这些机构。

尽管如此，在 2010 年期间，维持和平行动部和外勤支助部开展了非常详细的研究，探讨我们如何能够改进保护平民工作的实绩。我们在今年早些时候形成了行动构想之后，把重点放在了五个主要方面，来改进我们对保护平民任务授权的规划和执行。这五个方面包括制定一项战略框架，以指导特派团拟定保护平民的全面战略；制定部署前和行动中的训练单元，其中包括特派团各组成部分需要开展的各种基于假设的演习；评估执行保护授权所需的资源和能力要求；无论是在部署前还是在行动中，透彻研究保护的规划进程；以及最后一点，能力开发工作，其中包括确定军队的能力标准，以便更好地阐明绩效要求，从而完成这项任务和被授予的其它当代维和任务。

(以英语发言)

我们在这些领域的努力已在实地产生影响。除了三个特派团原先已制定保护平民战略之外，四个特派团正在总部这里所制定的一般指导意见草案的基础上制定战略。该指导意见有助于特派团对其行动区平民所面临的有关威胁进行系统性分析，以便更好地努力应对这些威胁。这包括确定需要哪些能力来确保有效执行保护平民的任务授权。

执行此类战略最突出的例子之一，当然是联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)。它已制定并在继续执行不少创新和务实的办法。最近的努力侧重于进一步加强联刚特派团部队对局势的认识，而且正如安理会所知，还侧重于改善它们与民众之间的沟通。当然，在采取这种措施的同时必须伴之以在必要情况下做出应对的能力。正是在这些情况下，能力缺口问题特别突出，航空能力方面尤为如此。

在苏丹，在即将举行全民投票之前的这个关键阶段，联合国驻苏丹特派团通过与国家工作队协商敲定了一项保护平民的战略，这项战略将加强特派团文职部分与军事部分之间的协调，并设想通过共同规划进程确定保护需求、行为体和可能出现的紧急情况。

在达尔富尔和科特迪瓦，当地的特派团正在最后确定全面战略，其中载有对平民面临的现有和潜在保护威胁以及脆弱性的分析以及减轻风险措施。

对联合国利比里亚特派团(联利特派团)来说，保护平民工作面临的主要威胁是内乱和包括性暴力在内的暴力犯罪。联利特派团和利比里亚国家警察正在努力制订明确务实的程序，以使社区民众能够在出现紧急情况或发生重大事件时通知特派团或利比里亚当局。

在我们更深入地研究保护平民的规划和实施工作时，仍然清楚的一点是，我们迄今作出的努力只是必须是一个持续的进程的开始。军队、警察和文职组成部分中的维和人员不断要求更详细的业务准则，指导他们如何为保护平民做出贡献。

尽管我们在明确维和行动如何执行保护平民任务授权方面取得了进展，但我们仍然需要更详尽地阐明，特派团内部各主要职能部门在日常工作中如何能够更有效地保护平民。这种业务准则将是我们正在制订的保护工具包的一个重要组成部分。

最后，我必须重申，努力改善联合国维和行动内部保护平民任务授权的执行情况，这不仅仅是维和行动部或外勤支助部的任务。至关重要的是，我们的重要伙伴，特别是部队和警察派遣国应当充分参与，因为它们将最终在特派团任务区部署保护平民的人员。确保它们了解人们寄予它们的保护平民的期望，并且使它们作好准备以满足这些期望，这是一项共同任务，要求一个共同向前的有力而重点突出的伙伴关系。同样，在我们作出努力，以更清楚地界定在赋予特派团保护平民授权时经常使用的措辞，并向冲突当事方施加政治压力的时候，安理会的支持和参与也将至关重要，在确保具有保护平民任务授权的特派团得到执行这项任务的充分资源这方面尤其如此。

主席(以英语发言)：我感谢勒罗伊先生的通报。

我现在请联合国人权事务高级专员纳瓦尼特姆·皮莱女士发言。

皮莱女士(以英语发言)：首先，请允许我对我的同事瓦莱丽·阿莫斯的发言表示欢迎，并祝贺她获得任命。她今天的发言提醒我，我们各自办公室的工作在许多层面上是互补的。

也请允许我感谢安全理事会成员今天给我机会在安理会发言，谈一谈武装冲突中保护平民这个问题。这个问题已经成为安全理事会的一个核心重点，这是正确的。这个问题也是我的办公室的一个重要优先事项，因为我们力求在世界各地促进和保护人权。保护平民免遭战争暴行是我们人权工作一个根本要素。这也是任何处理国际和平与稳定所面临威胁的战略不可或缺的一部分。

保护平民这个概念植根于国际人道主义法和人权法中，它已发展成为一种手段，鼓励会员国、国际组织和国际机构通过更全面和更协调一致的办法，努力保护平民不受武装冲突期间紧迫的暴力威胁。

一段时间以来，安理会在应对平民面临的新威胁的过程中，已经超越实际的武装冲突局势，把目光投向全面冲突之前的内乱局势以及冲突后局势和自然灾害。在诸如海地、科特迪瓦和利比里亚这样的局势中，安理会制订了更广泛的保护任务授权，以确保民众的人权得到保护。

今天，人权工作已被彻底纳入联合国的和平特派团中。目前，根据安理会的要求并在我办公室的支持下，由维持和平行动部和政治事务部领导的和平特派团有 17 个人权事务部门。

摆在安理会面前的秘书长的报告(S/2010/579)确定了保护平民面临的五项核心挑战，我的办公室和实地的人权事务官员直接参与了其中四项。我们努力加强遵守国际法的情况、使非国家武装团体遵守国际法、在维和背景下进行保护，并且追究侵犯人权行为的责任。

我们的保护办法首先是防止出现侵犯人权行为。在未能做到这一点的时候——很遗憾的是，有的时候情况确实如此——我们还帮助减轻冲突对处于危险中民众的影响，并确保在出现侵权行为时恰当追究这些行为的责任。追究责任又能够通过减少侵权行为再度出现的可能性，帮助实现预防这个长期目标。

有效的预防始于了解实际情况。通过人权监测和报告机制，我们能够掌握实地局势的详细情况，预测将会出现的威胁，并及时采取适当的防范行动。很多时候，人权报告和这些报告提出的建议为特派团负责人的决策提供了基础，无论是应对紧迫威胁、采取长期预防措施，还是对相关国家当局和国际行为体采取后续行动，情况都是如此。

例如，在刚果民主共和国，联合国人权事务联合办公室于 2010 年 9 月 24 日公布了有关 8 月份发生在瓦利卡莱的大规模强奸暴行的初步报告，这份报告是一份帮助确立事实，明确保护方面的缺口的重要文件。报告公布后的一周，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团在 Binyampuri 增设了两个临时行动基地，增加部署了维和人员和装备，并在该地区增强了日夜巡逻。据报道，这些行动为当地民众提供了急需的保障。

监测和报告人权状况和保护平民情况也可以发挥作用，以提高关于军事行动对平民影响的意识，并且鼓励冲突当事方采取步骤，加强对平民的保护。

自 2007 年以来，联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的人权部门对阿富汗冲突中的平民伤亡情况进行了监测报告，并参与倡导加强对平民的保护。8 月 10 日公布的有关阿富汗冲突中保护平民状况的年中报告指出，与 2009 年同期相比较，2010 年上半年亲政府部队造成的平民死亡人数减少了 29%，空袭导致的平民死亡则减少了 64%。联阿援助团的结论是，执行有关空袭、夜间搜寻以及战斗升级的战术指令是平民伤亡显著减少的因素。

有效监督和报告侵犯人权行为以及鼓励更好地遵守国际人权法，这需要有机会与国家和非国家行为体进行直接接触，还需要人权事务官员能够接触险境中的民众。在这方面，我们仍深感关切的是，由于安全原因，人权事务官员仍无法进入达尔富尔的大片地区。

此外，在索马里，摩加迪沙和该国其他地区的激烈战斗严重限制了人权干事的通行进出。联合国索马里政治事务处的人权干事一直同索马里兰和邦特兰的境内流离失所者一道努力，并定期约谈逃离索马里南部和中部的人。他们的证词表明，该国各地有一种危险和违法的模式。人权干事还同国家监测网络一道努力，以便在索马里内部收集相关的信息。

除了这些限制之外，安理会必须向特派团提供必要的授权和资源，包括把后勤支助和人权监测和调查人员的准入定为优先事项。不幸的是，在刚果民主共和国，部分由于空中资产或军事护送有限，人权干事同弱势人群的接触不够，这种情况削弱了我们充分识别威胁、作出相应规划和最终保护平民免遭侵权行为的能力。

尽管我们的首要关切是防止违法行为，但在预防努力失败的情况下，我们对于确保追究责任担负着集体责任。秘书长的报告把追究责任正确地定为保护平民的核心要素之一。不仅在履行国际法律义务时需要追究责任，它也是我们防止再次发生违法行为的最佳工具。

我的办事处为加强对违法行为追究责任作了多方面的努力。安理会成员知道，我的办事处最近完成了一份有关 1993 至 2003 年期间刚果民主共和国境内最严重侵犯人权行为的摸底报告。通过评估现有责任追究机制以及在处理有文件记录的违法行为方面所面临的挑战，该报告提供了一个路线图，用于指导在刚果民主共和国政府、刚果人民和国际社会之间开展建设性对话，讨论如何在和解与和平的总目标范围内确保追究责任和向受害者提供补救。我希望，当我们收到我的副手领导的高级别专家组的报告之后，我们将能够在确定哪些机制或措施能够为受害者提供补救的问题上，作出进一步的贡献，专家组在 10 月前往刚果民主共和国，在该国各地与性暴力的幸存者举行了听证会。

人权干事同国家当局和民间社会密切配合，支持国家司法机构和其他负责追究责任工作的机制。我要再次以我们在刚果民主共和国境内所从事的工作为例：联合人权办公室通过其联合调查组，为军事检察官调查违法事件提供了直接的支持，包括帮助他们同民众接触，以进行调查，并确保后续司法行动。这种支持使检察官能够把否则本可能放弃的许多案件，包括性暴力案件，提交法院。最近协助国家当局努力追究违法者责任的一个例子就是协助逮捕了 Jerome Kakwavu 将军，他被控犯有强奸罪，他的宗卷已提交金沙萨的高级军事法院。

在一些情况中，长期的挑战在于建立非联合国安全部队的能力，包括国家军队和机构的能力，以便在国际部队撤离之后承担有效保护平民的任务。在这方面，我的办事处一直在发挥重要作用，包括参加对警官和军官的培训和技术咨询，并且对必要的立法和政策改革作出贡献。在这方面有待进行重要的讨论——具体而言，就是讨论如何确保联合国在尊重人权和国际人道主义法的基础上，支助非联合国的安全部队。

我的办事处目前正在帮助审查联合国在这方面的经验。

在发生政治危机，但却没有维和团，而且也因缺乏对平民的保护以及在他们权利遭到侵犯时缺乏责任追究而使和平受到威胁的情形下，为了执行调查任务也日益需要我们的专长。一个例子就是，我们参加了秘书长的国际调查委员会，调查 2009 年 9 月 28 日在几内亚共和国科纳克里发生的暴力。在几内亚，如同在许多其他情形中，查清事实是实现恢复及最终和解道路上的第一步。我高兴地确认，按照秘书长的建议，我的办事处将同直接参与这类调查的共同牵头部门一道积极努力，以便审查过去的经验并酌情提出建议。

最后，我的办事处随时准备协助安理会努力加强对受武装冲突威胁或影响的平民的保护。每天，在世界各地，经安理会授权的人权干事都在为保护平民作重要贡献，他们经常在非常艰苦的条件下以有限的资源进行工作。

我鼓励安理会确保在它制定的授权中包含必要的因素，以便尽可能有效地继续进行这项工作：赋予强有力而且配备充足资源的授权，确保在受冲突影响或威胁的所有地区，包括偏远地区，派驻人权干事；在发生这种违法行为时能够进行适当的记录和报告；支持国家当局恢复和加强法治。

最后，我希望今后能有机会同安理会分享有关本议题的信息，包括我们通过在实地开展人权监测工作而提出的报告和建议，并且随时向安理会报告平民所面临危险的不断变化的情况。除了今天这样的正式会议之外，我的办事处随时准备按照秘书长在报告中提出的建议，对阿里亚模式会议以及不那么正式的专家一级会议作出贡献。

我感谢安理会成员的关注，并感谢今天有机会在这里发言。我期待继续进行对话。

主席(以英语发言)：我感谢皮莱女士的通报。

我现在请达科尔先生发言。

达科尔先生(以英语发言)：主席先生，我感谢你今天给我这次机会，向安全理事会作通报。

十年来，保护武装冲突中平民的问题一直被放在国际议程的突出位置上。一方面，所取得的进展令人印象深刻。从未有过如此多的政策声明和决议，如此多的全球信息和宣传，以及如此众多声称从事保护工作的行为者。不幸的是，这些漂亮话和良好意图很少符合实地现实的需要。尽管各方对于保护的实际含义仍然可能持有不同看法，但是，不提供保护将会发生什么情况是不容置疑的。

这就是红十字国际委员会(红十字委员会)在世界各地许许多多武装冲突和其他暴力局势中开展日常工作过程中所面临的现实。事实上，在一些地方，男子、妇女和儿童遭到屠杀或强奸，被赶出家园，倾家荡产，并且生活在恐惧之中。医院被炸毁，医务工作者受到袭击。

除了蓄意以平民为袭击目标之外，实际上还有无数同样需要保护的其他常常被忘却的受害者。实际上，人们在战争中失踪。人们有权知道他们失踪亲属的下落。各国政府、军事当局和武装团体有义务提供信息和帮助家庭重新团聚。此外，决不可忘记在武装冲突中被关押或拘留的成千上万的人。

因此，为什么同政策和理论上的进展相比，实地的现实往往如此凄凉？其根本原因既明显又富有挑战性。这是因为国家和非国家行为体不尊重国际人道主义法。这一点与普遍存在的有罪不罚文化一起，就成了我们目睹的人类痛苦的主要原因。

许多因素使这项挑战变得更为严峻。在一些情况下，非国家武装团体的增加是一个因素。当武装行为体是以犯罪或盗匪行径为目的时，那就更难同他们谈论保护平民的义务了。战争手段和方法的不断演变是另一个因素。在人口稠密的都市地区，有时使用高度爆炸性的武器发起战斗，仅仅是一个例子。

然而，尽管或者不如说由于，世界各地冲突各方明目张胆犯下违法行为，但红十字国际委员会却坚

信，国际人道主义法的相关性和重要性并没有遭到削弱，而是得到了重申。秘书长有关保护平民问题的2009年报告(S/2009/277)和2010年报告(S/2010/579)中的五项核心挑战，就是对这个事实发出的共鸣。

努力确保在武装冲突局势中遵守国际人道主义法，仍然是我们的任务授权和特派团的核心。红十字国际委员会认为，保护和援助工作要齐头并进。我们在实地的存在，确保我们接近受害者。我们为捍卫受影响者的权利而与国家和非国家行为体进行信任的对话，以便尽可能防止侵犯行为。我们提醒各方，他们有义务保护平民，并且我们倡导遵守国际人道主义法。这包括支持当局把国际人道主义法纳入本国立法和军队培训。这也包括在同国家和其他利益攸关者的广泛协商中努力阐明或发展国际人道主义法。

与此同时，红十字国际委员会努力满足受害者的需求——食物、水、住房、其他基本用品或医疗——查寻失踪的家庭成员和重建他们之间的联系，并确保善待被拘留者。保护可以为援助提供便利，反之亦然。

民事和军事行为体数量越来越多，它们任务授权、目标和工作方式也各不相同，而红十字国际委员会的办法只是许多办法中的一种。

联合国努力把保护活动列入其维和特派团的任务授权，并且改善对妇女与儿童、难民和境内流离失所者等特定群体的保护，它在这方面取得了长足的进展。红十字国际委员会将继续在我们的授权和专长范围内，明确地采取中立和独立的方法，努力保护平民。

也许难以就保护的含意达成真正的共识。至关重要的是，不同行为体，不管是民事还是军事行为体，其目的都要明确和透明，并且要在它们之间作明确区分。为了避免不切实际的期望，重要的是，要区别人身保护——人道主义行为体无法提供这种保护——和通过倡导守法实现的保护。

在任何情况下，需要保护的男女老幼必须真正是所采取的任何行动的核心所在。要把言论和意图转变为具体和有意义的行动，是我们大家都面临的挑战。这项挑战最终落在国家和非国家行为体的肩上，因为国际人道主义法对他们都有约束力。最后，我真诚向它们和安理会发出呼吁，请它们都表现出必要的政治意愿和诚意，把法律规定转变为现实，认真对待保护平民的义务。这将是最有意义的进展。

主席(以英语发言)：我感谢达科尔先生的通报。

根据安理会成员之间达成的谅解，我谨提醒所有发言者把发言限制在 4 分钟以内，以便安理会能够快速工作。敬请打算作长篇发言的代表团散发书面发言稿，在会议厅内则作简略发言。

我现在请安理会成员发言。

迈尔-哈廷先生(奥地利)(以英语发言)：主席先生，请允许我感谢你召开本次辩论会，并感谢贵国历来对今天议题有巨大的兴趣和支持。我也谨感谢你提出很有实质性内容的主席声明。对此我们全力支持。

我谨向副秘书长阿莫斯和勒罗伊表示欢迎，并感谢他们的通报。我们也对高级专员皮莱今天再次参加我们的会议感到高兴。这是她连续第三次参加关于保护平民的辩论会。我们也非常希望这一传统将会继续保持下去。最后，也请允许我感谢达科尔先生的发言。

今天的辩论为我国代表团总结我们在该领域的共同努力提供了一个重要机会。该领域是我国本身参与安理会工作的核心所在。秘书长最新的报告(S/2010/579)为我们的讨论提供了极好的基础。

我们同意秘书长的评估，即，必需做更多的工作来应对五项核心挑战，与此同时，我们也对去年在执行第 1894(2009)号决议方面的进展感到鼓舞。我谨感谢人道主义事务协调厅(人道协调厅)和维持和平行动部始终如一的工作和支持。我们特别欢迎有关保护平民的行动概念草案以及所设想的战略框架。我们也强烈支持秘书处为进一步改善部署前和任期中关于保护平民的培训做出努力。这项举措需要有本国和国际的努力与之相配合才行。

各东道国和安理会应当达成一项共同谅解，即，我们关于缩小特派团的编制或者调整任务授权的决定，是以达到明确基准为条件，包括有关保护平民的基准。为了衡量和报告有关达到基准的进展情况而建立一个机制，将是非常重要的，而且我们认为，联合国中非共和国和乍得特派团在这方面积累的经验是有益的，应当发扬光大。

鉴于现有指控的严重性和数量，最近逮捕了据称在刚果民主共和国犯下战争罪和危害人类罪的一些指挥官，只不过是一个可喜的开端。安理会应当确保它的决议得到遵守，而且必须对凶手采取有力的措施，包括建立调查委员会、提交国际刑事法院和执行定向措施。

今年 7 月和 8 月在刚果东部 Kibua 发生的大规模强奸事件，表明了我们在预防和应对这种残暴罪行方面仍然面临着巨大挑战。正如主席声明正确地强调的那样，维持和平特派团必须同地方社区沟通，并且必须配备这样做的必要能力。我们期望，秘书长即将提交的关于性暴力的报告，将为改善我们的对策提出大胆的建议，而且我们希望，安全理事会下月将能够通过一项实质性的结果文件。

我们与秘书长一样，对爆炸性武器——特别是在人口稠密地区使用时——对平民构成的威胁，深感关切。我感谢阿莫斯副秘书长在这一问题上非常明确的表示。9 月 16 日，奥地利与人道协调厅一道主办了一次关于这一问题的小组讨论。这次讨论清楚地表明，需要更为系统的数据和分析。我们希望，安理会将积极参与处理这个新出现的重要问题。

我们欢迎主席声明中提到，必需找到持久解决境内流离失所者和难民问题的办法。我们希望在安理会相关辩论会和决议中更系统地考虑这个问题。在秘书长的国别报告中更系统和更全面地报告保护问题，将提高安理会涉及保护平民的行动的一致性。继第 1325(2000)号决议的例子之后，这是另一个方面，我们认为在这方面制定指标将有助益，并且应由秘书处制定这些指标。这将使安理会能够评估自己的政策和措施的效力。我们进一步期待着收到有关指南，用于指导维和特派团和其他相关特派团报告第 1894(2009)号决议所要求的保护平民的情况。

我们感到欣慰的是，秘书长的报告指出，安理会决议中处理保护问题的方式和程度有所变化，包括在维和行动的任务规定方面。我们坚信，我们得到的通报和我们在专家组进行的讨论，以及利用备忘录(见 S/PRST/2009/1)，大大推动了安全理事会采取的这种更为一致的方法。让我感谢人道协调厅为更新这一备忘录所作的努力；该备忘录今天与主席声明一道获得通过。

主席先生，尽管我们作为安全理事会成员的任期将于下个月结束，但让我向你保证，我国将继续坚定致力于处理今天辩论会所讨论的问题。在这方面，我们深受鼓舞的是，联合国各会员国继续对有关保护平民的问题表现出浓厚兴趣；各国广泛参加今天的辩论会就证明了这一点。我们期待着继续与有关会员国和秘书处合作，以进一步加强在全球各地冲突中保护平民的工作。

卡雷夫先生(俄罗斯联邦)(*以俄语发言*)：我们感谢阿莫斯副秘书长和勒罗伊副秘书长、联合国人权事务高级专员皮莱女士、以及红十字国际委员会总干事达科尔先生的通报。

俄罗斯联邦主张和平解决争端。然而，尽管国际社会作出种种努力，武装冲突仍然发生，并夺走许多人生命，其中多数为平民。他们尤其需要我们的保护。我们首先说的是儿童、妇女和老人，以及帮助他们的人道主义工作人员。我们坚信，纠正这一局面要求严格遵守国际人道主义法和人权标准的准则，以及执行安全理事会相关决定。

我们坚决谴责蓄意攻击平民的行为，谴责有人公然违反国际法，不加区分或过度使用武力，造成平民死亡。武装团体没有任何道理袭击和平的民众、实施恐怖行为或绑架人质。我们强调，冲突各方有责任确

保平民的安全和严格遵守国际人道主义法的准则。我们主张彻查这种事件并惩治肇事者。

这一点也适用于私营军事和安全公司的活动，因为其行动的受害者往往是完全无辜的人。在制定明确的国际标准的框架内，我们欢迎有关方面最近决定在人权理事会框架内设立一个不限成员名额工作组，负责起草一项具有法律约束力的关于这种公司的活动的文件。我们感到高兴的是，今天的主席声明(S/PRST/2010/25)的文本中反映了这些问题。

保护和平民众是一项应受到冲突当事国政府高度重视的任务。武装冲突所有当事方均有责任确保平民的安全。国际社会的行动应当着眼于协助这方面的国家努力。只有获得安全理事会核可，并以《联合国宪章》为依据，才可以采取适当措施，特别是涉及使用武力的措施。此外，必须顾及各国和各区域的经济、社会、历史、宗教、文化等具体情况，以及每一冲突的性质、根本原因和各种可能解决办法。

毫无疑问，安全理事会必需在与会员国协商的基础上，在顾及联合国维和行动可以支配的财政和后勤资源以及这方面的领导能力的情况下，制定明确且现实的保护平民任务规定。

然而，我们不应忘记，保护平民仅是维和行动任务规定的一项内容。联合国维和行动的主要任务是促进和平进程。保护平民工作的一个非常重要的方面是前战斗人员解除武装、复员和重返社会。这些方案要求联合国维和特派团为给予适当支持。

人道主义机构的工作是一个重要因素。它们的工作应当以《联合国宪章》的准则和基本人道主义原则为基础，而它们的效力在很大程度上则取决于它们如何加入到国际社会争取政治解决的努力当中。在这方面，尊重国家主权是一项根本原则。

迪卡洛夫人(美利坚合众国)(以英语发言)：主席先生，我要感谢你组织这次重要辩论会，并感谢你在我们今天所通过的主席声明(S/PRST/2010/25)方面所发挥的领导作用。我还要感谢阿莫斯副秘书长和勒罗伊副秘书长、皮莱高级专员以及红十字国际委员会总干事达科尔先生所作的宝贵通报以及他们对保护平民的投入。

今天，我们赞扬联合国以及冒着生命危险保护处于危险境地的平民的成千上万英勇的维和人员和人道主义工作人员的工作。我们确认，联合国政治、维和、人权、人道主义和发展部门应当作出集体努力，确保平民受到适当保护，免遭战争恐怖。我们看到，联合国及其伙伴已在布隆迪、科特迪瓦、海地、利比里亚、塞拉利昂、苏丹、东帝汶和因武装冲突而动荡的其他国家产生了影响。联合国和区域组织伙伴还在几内亚和肯尼亚等国家发挥了重要的预防和调解作用。

联合国所取得的进展是各方在总部和外地多年辛勤努力的结果。第1894(2009)号决议是在冲突地区更好保护平民的全球努力的一个里程碑。大会维持和平行动特别委员会今年提交的报告(A/64/19)也是如此。这两份文件均要求对特派团加以全盘规划、进行更好的部署前培训和制定更有力的保护战略。我们欢迎驻科特迪瓦、刚果民主共和国和苏丹等国的特派团最近制定通盘保护战略。我们敦促执行这些战略，并期待着将类似的方法扩展到联合国其他特派团。

尽管取得了这些令人瞩目的成就，但现实仍然天天提醒我们，我们还有多远的路程要走。我们对秘书长报告(S/2010/579)中所述的趋势，尤其是似乎持续不断的非法袭击平民——包括妇女、儿童、人道主义工作人员和记者——的行为，深感关切。儿童仍然被强行征兵。妇女和女孩特别面临强奸和性暴力的不断威胁，难民和境内流离失所者人数自去年以来日益增加。

人道主义工作人员自己也往往成为交战各方和恐怖分子袭击的目标。这种恐吓和暴力行为令人震惊，不可接受。尽管有八个联合国维和特派团现在受权保护平民身体免遭暴力侵害，但许多平民不仅受到不分青红皂白的袭击，而且还受到故意针对他们的袭击。美国呼吁采取更多的具体行动，追究那些针对人道主义和维和人员实施袭击的人的责任。

对于反叛分子和恐怖分子躲藏在平民中间并将社区变成战场的情形，我们也必须追究肇事者的责任。这些团体继续对无辜者犯下难以言状的罪行。在一些情况中，它们大肆利用宗教设施、医院和居民区来发动火箭弹和迫击炮袭击，妨碍保护这些地区的平民。

美国希望我们能够共同努力，力求在以下四个方面改善目前的情况。

首先，我们必须继续努力使维和任务授权更适于妥善处理实地存在的涉及具体情况的挑战。这包括对有关任务进行明确的层级分类，从而使维和人员能够了解重点所在。秘书长的报告叙述了安理会在规定把保护平民纳入维和特派团任务方面取得的进展。然而，有必要进行更好的规划和筹备并拟订更好的政策，以支持特派团减轻冲突区无辜者的脆弱性。

第二，我们应当增强我们的能力，更好地为维和人员和人道主义援助组织提供必要的信息、培训和资源，使其得以执行保护任务，包括防范性暴力和以性别为基础的暴力。许多维和特派团和人道主义援助组织因资源不足以及与当地社区沟通不足而面临的困境。美国很自豪地在发展维和能力，尤其是在实施军事和警务方案上发挥了带头作用。

第三，我们必须确保安理会在实施保护原则方面不采取选择性做法。我们对保护平民问题非正式专家组的工作感到鼓舞。我们呼吁它扩展其工作重点，使其包含审议贯穿各领域的保护问题以及根据秘书长确定的基准和指标来衡量进展情况。我们也欢迎人道主义事务协调厅的最新备忘录，它对安理会的讨论很有帮助。

第四，我们还必须对那些公然违反战争法的团体和个人，包括把强奸和性暴力作为武器的团体和个人追究责任。各国对确保有罪必究负有首要责任。但是，国际社会必须做好准备，以采取行动，惩处那些违反国际人道主义法的人，包括实施制裁，例如冻结资产、禁止国际旅行、限制物资和武器流动。在可能的情况下，我们必须尽可能帮助有关国家政府建立和维持具有公信力的国家法院及确保其正常运行，并在必要时为国际法庭和“混合”法庭提供支持，以制止有罪不罚现象。国际刑事法院在把最严重暴行的实施者绳之以法方面起着关键的作用。

我们现在比十年前更清楚了解在冲突中保护平民的真正含义。我们正在制订更多的工具和机制来落实我们所汲取的痛苦教训。我们必须保持警惕，更加连贯一致地共同应对未来的挑战。为了拯救冲突区平民的生命，我们仍然有很多事情要做。对于不同的冲突，情况各有不同。但是，所有的平民受害者都是无辜的，都应当受到法治和战争规则的保护。

奥尼莫拉先生(尼日利亚)(以英语发言)：主席先生，我首先要赞扬你主动召集这次重要而适时的辩论，讨论武装冲突中保护平民问题。请允许我表示感谢主管人道主义事务副秘书长瓦莱丽·阿莫斯女士、主管维持和平行动副秘书长阿兰·勒罗伊先生、联合国人权事务高级专员纳瓦尼特姆·皮莱女士和红十字国际委员会主干事达科尔先生所作的内容翔实的通报。

我们欢迎秘书长提出的进度报告(S/2010/579)，并赞扬报告中所作的深入分析及其中所载的协商性意见。从今天在这里所谈的广泛各种观点来看，武装冲突中保护平民是一项重大而艰巨的全球挑战。因此，为在这个问题上达成共识而作的努力以及应对保护平民方面挑战的规范框架的逐步确立——其中包括第 1894(2009)号、第 1882(2009)号和第 1888(2009)号决议——都是令人鼓舞的发展。

我们也肯定一些会员国和区域组织对这些发展所作的贡献。在区域层面，尼日利亚是《非洲联盟保护和援助境内流离失所者公约》，即《坎帕拉公约》的签署国。该公约一旦生效，将是第一项具有法律约束力的、规定缔约国有义务保护和援助境内流离失所者的区域文书。

在国际层面，我们赞扬人道主义事务协调厅、外勤支助部和维持和平行动部促使安全理事会一直注重这个问题。2009 年的联合研究报告、有关保护平民

的行动构想以及新修订的备忘录，都是重要的工具，安理会应继续借助这些工具，有系统地处理武装冲突中保护平民和保障其权益的问题。

尽管取得了这些显著的进展，但今天仍然存在着严峻的现实：平民依然在冲突中遭到伤亡，依然是绑架、性暴力和拒绝准予人道主义救助的直接对象。最近的事态发展突出说明，我们在应对文件 S/2009/277 所载秘书长报告中阐述的五项核心挑战方面面临着日益严重的困难。

今年 8 月，反叛分子在刚果东部从事的强奸行为以及最近针对西撒哈拉平民实施的袭击，说明了保护平民任务的艰巨性。在阿富汗和索马里，依然存在保护平民方面的严峻挑战。苏丹境内即将举行的全民投票可能会引起平民保护方面的重大挑战，联合国苏丹特派团、非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动和实地所有联合国行为体都必须做好应对挑战的准备。

保护工作需要早期干预，并迅速部署国际社会的人道主义援助。它也要求进行协调，汇集参与为境内流离失所者和难民提供救援的各多边机构的能力。我必须强调，我们对武装冲突中平民的需求和脆弱性的认识在逐步加深，但与此同时，也必须相应地提高我们保护平民的能力。同样，要求维和特派团承担保护平民责任的趋势固然是积极的一步，但必须有足够的资源来落实这一愿望。

作为一个重要的部队派遣国，尼日利亚了解联合国维和人员每天在实地面临严重缺乏资源的问题。资源的缺乏限制了它们的能力，使其无法有效保护平民、保障为境内流离失所者提供援助的安全通道、为人道主义行为者的通行提供便利，最重要的是，建立评估和预警机制来防止危机。事实上，更好的资源配备将使得能够更准确、更有效地按照基准来衡量维持和平特派团的成效。

作为国际和平与安全的保障者，我们所作努力的目标应是解决妨碍有效保护平民的这些及其他制约因素。因此，我们赞同秘书长发出呼吁，要求采取全面、一致和负责任的办法来处理在敌对行动中保护平民的问题。我们认为，秘书长在报告中建议采取的另外三项行动将从根本上加强对平民的保护。

在这方面，我们坚决支持这样一项建议，即：在处理武装冲突中保护平民问题上，安理会应避免采取选择性做法。所有需要提供保护的情况都应得到同等重视，无论是在苏丹南方、达尔富尔、索马里、阿富汗还是在西撒哈拉。如果某个要求对平民实行保护的问题没有列在安理会议程上，那么联合国应为已在处理这类问题的区域和次区域组织提供全力支持。

很显然，需要采取综合措施来保护平民，避免冲突并处理冲突的后果。各国有必要批准和执行关于武装冲突的现有公约和议定书。应当强化各种努力，加强用于监测和报告国家行为者和非国家行为者袭击平民行为的法律框架和机制。在西非，轻小武器非法贸易给保护平民构成了威胁。因此我们要重申，我们要求制定一项武器贸易条约。

预防冲突对于保护平民至关重要。实践说明，预防冲突较之控制冲突代价要小。因此，尼日利亚充分支持区域和次区域预防冲突倡议，并且我们鼓励安理会也这样做。

还应加强通过建设和平委员会开展的冲突后建设和平努力。此种建设和平战略不仅应当处理近期挑战，而且应当为长期发展奠定基础。我们同意秘书长的建议，即需要为有系统地监测和报告武装冲突中保护平民制定一套指标。

尼日利亚认为，武装冲突局势中保护平民是一项共同责任，尽管主要负担应由国家政府承担。需要所有实地行为者和决策者的合作参与，以支助各国家政府确保平民人口的安全和保护他们。

国际社会应当保持警惕，承担我们保护平民的集体责任中应当承担的部分。如果我们目标明确，行动协调一致，我们就能更好地保护平民免遭冲突蹂躏。

主席先生，我们支持在你指导下拟定、早先通过的主席声明(S/PRST/2010/25)。

布里安先生(法国)(*以法语发言*)：首先，我要感谢主管人道主义事务副秘书长介绍秘书长的报告(S/2010/579)，并感谢人权事务高级专员、主管维持和平行动副秘书长和红十字国际委员会总干事所作的通报。我们欣见，他们持续致力于保护平民，而且他们所领导的小组与实地武装冲突中受害者一道不懈努力。法国支持欧洲联盟观察员将要作的发言。

最近数月在两个方面有重要发展：维持和平行动和打击有罪不罚现象。首先，关于维持和平行动，自从一年前通过第1894(2009)号决议，安全理事会、秘书处和所有有关行为者调动起来，加强确定、追踪和监测涉及维持和平行动中保护平民的任务授权的执行工作。安全理事会最近所有任务授权都有保护平民的内容，这在所有情况下都是优先事项。保护平民成为必要时为适应实地局势而调整措施的依据。我们继续发展这一做法。我们今天上午通过的最新备忘录(见S/PRST/2010/25)是这方面的一个宝贵工具，我们感谢人道主义事务协调厅所作的更新。

我们所面临的挑战依然数量众多。存在严重的侵权行为，尤其是今年夏天在刚果民主共和国发生了大规模性暴力事件，而事发时我们的部队就在该地区内。但安理会和本组织对失败承担起了责任并立即采取了加强预警和预防能力的措施。联合国组织刚果民主共和国稳定特派团在刚果民主共和国武装力量的协助下逮捕了罪行主要实施人之一。

也有一些情况中，安理会授权的部队得不到地方当局的必要合作，使他们的行动受到破坏。非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)因其行动时常受阻依然无法充分接触平民人口。即使到达罪行发生地，例如在杰贝尔马拉，经常也是过迟。

我从这些困难中得到三点经验教训。首先，秘书处必须为每一个维持和平行动制定保护平民的战略框架以及具体培训模式，而且它必须确定每个行动所需要的资源和能力。

其次，维持和平行动必须与当地民众建立更为密切的沟通，以便加强维和行动预防和回应武装团伙构成的威胁的能力，这需要建立一个语言部门以及适当的后勤和通信。

再者，安理会必须收到关于保护平民的定期报告，并尽快被告之侵犯平民人权的局势。此种报告将要求设立有系统的监测机制，关注实地保护平民方面的进展和差距，提供事件的详细情况和使得能够确定违反国际人道主义法和侵犯人权的责任人，评估保护平民措施的效力，以及分析威胁。在这方面，达尔富尔混合行动设立了一个性暴力资讯收集系统，联合国阿富汗援助团提交关于这些事项的详细报告。

我们必须在我们所有的行动地区能够获得这种信息。我们欣见，秘书长打算制定监测指标，来关注处于危险中国家的保护平民工作。

我们必须继续在维持和平行动、各人权事务高级专员小组和人道主义界之间建立协同作用。冲突各方必须保证国际组织及非政府组织人道主义工作人员的进入和充分安全，保证他们的供给和设备安全。阻碍人道主义援助运送是严重违法行为。在这方面，必须定期向保护平民专家小组介绍最新情况。

至于打击有罪不罚现象问题，法国欢迎秘书长关于1993至2003年间在刚果民主共和国境内所犯罪行的规划报告的发表。我们欣见，刚果民主共和国当局决心起诉当时和如今所犯罪行的责任人。

法国欢迎我们主席声明中的内容，声明显示出国际司法取得的进展以及《罗马规约》的适用，坎帕拉会议确认了这一点。

我们高兴地看到，国际刑事法院(国际刑院)在几内亚进行了干预，在那里，它在几内亚人的这一历史时期促进预防犯罪的努力。如果我们都承诺在所有情况下均尊重法官的决定，法院针对招募儿童兵的人，针对犯有性暴力罪行的人和进行灭绝种族行动的人

所采取的司法行动便能够为保护平民做出决定性的贡献。没有人愿意鼓励有罪不罚。

法院也可在预防袭击维和人员方面发挥作用。在这方面我指出即将在海牙开始的一个司法程序，起诉2007 年在哈斯卡尼塔血腥攻击非洲联盟士兵的责任人，当时非盟士兵正履行其保护民众的任务。

我们支持国际刑院罗马规约，与法院合作，执行其逮捕令并尊重其独立性，我们这样做就是在今天和明天保护平民。

维奥蒂夫人(巴西)(以英语发言)：我要感谢瓦莱丽·阿莫斯副秘书长和阿兰·勒罗伊副秘书长、纳维·皮莱高级专员和红十字国际委员会总干事Yves Daccord所作的通报。我还表示，我赞赏秘书长提交深入报告(S/2010/579)，报告有益地概述了过去 18个月在保护平民方面取得的进展和面临的挑战，并提出许多重要建议。我们欣见，安理会在今天上午通过的主席声明(S/PRST/2010/25)中提到其中许多建议。

在保护平民这样的内容广泛的问题的诸多方面中，我今天希望侧重谈三点：报告、维和以及冲突的根源。

秘书长关于保护平民的定期报告尽管内容全面，但没有就所有议程项目的保护方面提供足够的信息，而这些方面是人们所关切的。因此巴西希望在秘书长提交安理会的国别报告中看到更多关于保护问题的信息，奥地利常驻代表也提到这一点。这种强化的报告办法还可以利用联合国现在已存有而且目前以更有限和非正式的方式进行交流的信息，例如，与安全理事会保护平民问题专家组。在秘书长国别报告中拓宽和加深对保护问题的讨论，会使保护问题的信息能向更广大的成员传播。

我重申，巴西高度重视维和人员对平民的保护。我还要重申，我们坚信保护平民是一项多方面的任务，必须由实地特派团所有组成部分以及由总部的维持和平行动部和外勤支助部两部门一起来执行。保护平民的任务授权涉及的面非常广泛，因此，要像人们希望的那样全面或完美地完成，将总是具有挑战性的。然而，必须继续做出一切努力，以确保维持和平特派团具有它们所需的能力与资源，从而尽可能卓有成效地履行其保护责任。

我国代表团非常赞赏今天通过的主席声明(S/SPRST/2010/25)所强调的维和人员与当地百姓之间的沟通这一重要问题。双向的积极沟通是全面和有效保护战略中不可或缺的一项要素。如联合国广播电台以及全体会议等宝贵资源，必须更加连贯地以相辅相成的统筹方式加以利用。此外，为了使保护战略发挥作用，从与当地百姓对话中收集的信息必须提供给有效的信息管理和危机应对机制。在这方面，刚果民主共和国的局势是我很快就想到的一个案例。为充实保护战略提供情报至关重要。没有情报，行动就会限于对各种事件做出反应和回应。

有效保护平民中的主要挑战之一是，要平衡各种必须履行的责任，究竟是立即保护，如保护平民，使其不受肉体暴力行为之害，还是确保人道主义准入，关注长远的保护。在许多情况下，这意味着，要把传统的维持和平组成部分与政治和经济手段结合起来，以便解决冲突的根源问题。在这方面，我国代表团欢迎并赞成秘书长强调住房、土地、自然资源和财产等问题在冲突中的作用。解决这些至关重要的问题，其关键在于实现可持续的和平与发展，而从长远看，这就是确保平民受到保护的最佳办法。尽管从根本上说这些都是内部问题而且安理会处理这些问题的法律基础又窄小，因为它们并不都是明明白白的安全问题，但是，国际社会必须做好准备，为在冲突局势和冲突后局势中解决这些问题提供政治、物资和技术支助，以便增进可持续和平的前景。

在有了十年的经验之后，我们仍然在为武装冲突中有效保护平民的问题苦苦挣扎。尽管我们承认在确定政策和制订保护平民的框架方面取得了进展，但是我国代表团赞同秘书长和伊夫·达科尔先生的意见，即，我们现在必须加倍努力，促进在实地的保护工作。

伊索兹-恩贡代特先生(加蓬)(以法语发言)：武装冲突中保护平民问题是人们高度关注的一个议题。我谨利用本次辩论会的机会重申，加蓬致力于这一领域的工作。秘书长的报告(S/2010/579)以及瓦莱丽·阿莫斯女士、纳瓦尼特姆·皮莱女士、阿兰·勒罗伊先生和伊夫·达科尔先生所做的通报都明白无误地表明，局势仍然令人震惊。我欢迎他们讲得明白透彻。当然，我赞成他们的观点。

尽管有关于战时保护平民之日内瓦公约以及第1894(2009)号、第 1888(2009)号和第 1674(2006)号决议，但是，交战的部队仍然袭击平民。无论是哪个大陆，也无论是哪个国家，武装冲突就必然伴随着大规模侵犯人权的行为，野蛮的行径、特别是侵害妇女与儿童的野蛮行径以及平民百姓的死亡与流离失所。从人性的角度看，这种局势是无法接受的。

安理会关于这一议题的辩论对加蓬具有极大的重要意义，因为它们让我们能评估我们为加强保护平民的制度所作的努力取得了哪些进展。我国代表团想要强调三点：取得的进展，在实地注意到的各种不足以及前景。

取得的进展主要涉及维持和平行动的任务授权。在先前审议该议程项目的会议期间，安理会已经确认，有必要在维持和平行动的任务授权中为保护平民的方面有力地写上一笔。依照各东道国任务的规模，联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)和尤其是联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)象征着联合国在该地区所面临的各种挑战。

关于联刚特派团，曾在第 1856(2008)号决议的框架内尝试过种种解决办法，但这些办法都未能制止针对平民的虐待伤害。联刚特派团的重组及其转变为联合国组织刚果共和国稳定特派团(联刚稳定团)，使得联刚稳定团的任务授权有可能顾及第 1894(2009)号决议中做出的承诺。

根据第 1925(2010)号决议，联刚稳定团的任务授权现在极为重视平民保护工作。在该框架中，作为联刚稳定团组成部分之一的联合国警察现在已经参与刚果警官的培训。也是在该框架中，刚果民主共和国的武装部队和联刚稳定团的部队组织了联合巡逻，以确保保护该国东部上韦莱省的平民。

将中乍特派团任务期限延至 12 月 31 日的第1923(2010)号决议获得通过，也解决了保护平民的需求问题。安理会对达尔富尔暴力行为给乍得东部以及中非东北部地区的人道主义局势和安全造成的影响感到关切，因此，安理会要想确保，中乍特派团将继续特别关注保护平民，包括难民、流离失所者和人道主义工作人员。

显而易见的是，在乍得，中乍特派团的任务授权使得帮助加强对综合安全分遣队的支援成为可能。该分遣队的具体任务就是保护平民和人道主义工作人员。然而，中乍特派团的缩编工作到今年年底将告完成。为了能使综合安全分遣队继续有效发挥其作用，看来至关重要的是，它应该得益于中乍特派团留下的所有行动营地。加蓬敦促安理会将该要点列入其支持综合安全分遣队延续计划的框架。

这方面的进展是脆弱的，不应该以任何方式掩饰实地的现实情况所凸显的不足之处。7 月 30 日至 8 月 3日期间在离联刚稳定团一个基地不远的瓦利卡莱对平民、特别是妇女与儿童进行的大屠杀，是令人恐惧和不可接受的。在瓦利卡莱以外地区，妇女仍然在最为令人蒙羞的情况下遭到强暴。此外，交战的部队仿效上帝抵抗军和解放卢旺达民主力量的做法，定期袭击村庄，甚至难民营，杀戮平民和招募儿童而不受惩罚。

鉴于这些持续的虐待行为，武装冲突中保护平民的工作仍然是一项执行有难度的巨大任务。尽管情况确实是，联刚稳定团通过其商店橱窗行动得以在瓦利卡莱事件后恢复该国东部地区的平静，但是，有理由质疑，它是否有能力完全执行其保护平民的任务授权。它必须覆盖的地域尽管限于基伍地区，但还是太大。其面积比阿富汗大，而且与基础设施有关的各种困难看来是不可逾越的。仅举两个例子，非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动和驻中非共和国的中乍特

派团也面临同样的挑战。因此，问题是两方面的：首先是维和行动适应环境的能力，其次是确保为维和行动提供的资源与其任务规定相匹配。加蓬吁请安理会继续思考这两个问题。

打击有罪不罚现象是另一个明显存在缺陷的领域，各国政府应加大工作力度，以避免使已犯罪行具有合法性。诚然，有些地方采取了胆怯的举措，许多国家则被危机削弱，法治仍处于早期阶段。但必须通过国家司法机构追究侵害平民者的责任，如果国家司法机构不能履行职能，则须建立特设和混合法庭。

应当指出，保护平民的首要责任在于国家。因此，我们认为，必须加强各国的能力，以便它们能够更好履行这项义务。我们必须帮助它们改革安全和国防部门；必须帮助它们建立法治和重建行政结构；必须帮助它们执行大规模减贫和反腐方案。我们相信，只有当国家拥有可靠的体制机构、稳定的共和国军队和警察部队以及充足的财政资源时，平民才能得到切实的保护。

最后，我国代表团希望联合国建立评估机制，以帮助各国改进武装冲突中保护平民业绩。我们将通过的由贵国代表团拟议的主席声明，体现了我们按照这些方针努力的承诺。

主席（以英语发言）：我谨提醒各位，发言不要超过四分钟。没有一人遵守规定的时限，我现在开始强制实行时限规定。如果发言超过时限，我将予以制止。因此，发言请不要超过四分钟。如果有书面发言稿，当然尽可散发。

儿玉和夫先生（日本）（以英语发言）：我感谢主管人道主义事务副秘书长阿莫斯女士、主管维持和平行动副秘书长阿兰·勒罗伊先生、联合国人权事务高级专员皮莱女士及红十字国际委员会总干事安达科尔先生所作的非常中肯的通报。显然，一旦发生冲突，大量平民身受其害。因此，我们必须通过今天的辩论切实改善实际状况。

为此目的，我们支持秘书长建议提倡三种做法，目的在于应对其先前报告(S/2009/277)中提出的五项挑战。第一种是全面做法，可通过有关行为体积极主动，增强相互间合作加以落实。首先，保护本国人民是冲突所在国政府和军队的责任。为此，应当促进安全部门改革，加强司法系统和执法，建立法治。

其次，我们高兴地看到，随着联合斯国维和行动反应能力的增强，联合国驻科特迪瓦、刚果民主共和国东部和苏丹特派团已制定保护平民战略，所有维和人员的培训方案不久即可完成。需要制定更全面的战略，填补现有能力与我们所希望达到的标准之间的差距。

第三，应加强武器控制，特别是通过促进区域合作和建立一个法律框架。关于小武器问题，今年 6 月召开第四次小武器问题各国双年度会议，审议了《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》。应当立即执行该行动纲领，防止和根除小武器非法贸易。此外，11 月初在老挝举行了集束弹药公约缔约国第一次会议，会上通过了《万象宣言》和《万象行动计划》。日本希望国际社会进行必要的合作，以便普及这项条约，并落实条约各项规定。

第四，保护妇女和儿童是要务。日本赞赏上月份召开部长级公开辩论会(S/PV.6411)，积极讨论妇女与和平与安全问题。我们支持联合国和会员国利用一套指标来执行第 1325(2000)号决议。日本还对武装团体蓄意利用性暴力问题感到关切，因此支持负责武装冲突中性暴力问题的秘书长特别代表在该领域所作的积极努力。我们也期待妇女署发挥重要作用，协调该领域工作。我们重申，需要根据第 1882(2009)号决议，加强对暴力侵害儿童的惯犯的定向制裁。

关于一贯的做法，日本欢迎维持和平行动部和外勤支助部近来制定行动构想，以增强一致性。应加强军民合作，进一步确保人道主义准入。保护人道主义救援人员，防止他们成为攻击目标，也是一项要务。在这方面，由联合国苏丹特派团(联苏特派团)牵头建立一个全国性机构间保护工作组网络，是一个好例子。

其次，为了分享最佳做法和以往经验教训，我们必须从今年早些时候刚果民主共和国东部发生的悲惨的、令人发指的大规模强奸事件中汲取教训。这一事件提供了许多教训，包括必须加强预警系统，需要在当地居民与维和特派团之间建立沟通，以及需要为部队派遣国提供培训和保持安理会与维持和平行动部沟通密切、顺畅。在东帝汶建立联合国特派团与平民和地方当局沟通热线，就是我们在这方面所需要的那种成功例子。还需要为此目的积极利用增订备忘录。应当分享联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)缩编后撤离的经验，以期利用保护平民基准。

第三，安理会应获取最准确、客观的信息，然后在实地加以及时利用，以考虑建立或延长保护平民任务期限。出于这一原因，应当在联合国介入早期即开始与部队和警察派遣国沟通。安理会应利用非正式机制，如互动式对话；安全理事会讨论应更好地反映非正式专家组的讨论情况。

最后但并非最不重要的是，主席先生，我强调确保问责的重要性：强调坚持问责，打击有罪不罚的现象。为此目的，受影响国家应建立自身能力，建立法治，作为加强对平民保护的手段。应促进受影响国家同联合国的合作，以便在更多国家建立法治。这方面我不妨指出，今年 7 月柬埔寨法院特别法庭作出第一项判决，日本已对此表示支持。应当进一步努力，在仔细分析各国情况的基础上，加强国际和国内法治。此外，安理会应努力加强问责制，加强同联合国机构，包括人权理事会和人权事务高级专员办事处的合作。我们应该认识到，目前正在采取措施，如建立人权理事会调查委员会。正如秘书长最新报告(S/2010/579)指出的那样，通过众多联合国和其他行为体参与加强实地监督，有助于促进和加强对平民的保护。

最后，我谨强调人的安全方法的相关性，它可成为保护和赋予社会最弱势成员权能的概念基础。通过社区一级和对个人的教育和培训，增强弱势群体如儿童、境内流离失所者及难民的权能，也是预防冲突复发的必要手段之一。因此，日本一向坚决支持这种努力，例如通过联合国人的安全信托基金这样做。

鲁贡达先生(乌干达)(以英语发言)：我们感谢你组织召开本次有关在武装冲突局势中保护平民的重要辩论会。我们感谢主管人道主义事务副秘书长瓦莱丽·阿莫斯女士、主管维持和平行动副秘书长阿兰·勒罗伊先生，也感谢联合国人权事务高级专员纳瓦尼特姆·皮莱女士和红十字国际委员会总干事安伊夫·达科尔先生今天上午所作的翔实通报。

乌干达仍然对平民仍占武装冲突伤亡人数的绝大多数感到关切。因此，极有必要为武装冲突局势中的脆弱人员订立有效的保障措施。我们欢迎人道主义事务协调厅的修订备忘录(S/PRST/2010/25，附件)，因为该备忘录是一个实用的工具，为改进对关键保护问题的分析和判断奠定了基础，而且我们认为有必要继续更系统、更一致地使用该备忘录。

我们继续目睹卢旺达国防军、刚果民主共和国的民主力量同盟、中部非洲区域的上帝抵抗军和索马里的青年党等武装团体公然袭击平民。我们谴责这些袭击，并重申呼吁国际社会增强有效对付此类团体的集体决心。此类团体的存在清楚表明了我们各方在对付那些针对平民犯下此类滔天罪行的非政府行动者过程中所面临的挑战。

维和任务授权必须是现实而强有力的，维和人员必须拥有执行保护任务的必要工具。

此外，还必须注重为解决难民和境内流离失所者问题达成持久的解决方案，尤其是使其能够自愿、安全和体面地返回，或融入当地社会并得到重新安置。由于这些冲突局势，在全世界有记录的 2 600 万境内流离失所者中，非洲境内便有 1 160 万人。在这方面，我们强调联合国与非洲联盟等区域和区域次组织共同寻找保护问题的持久解决方案具有重要意义。

我们依然关切冲突所造成的人道主义影响，尤其是小武器和轻武器的过度积累及其破坏稳定后果，以及地雷和战争遗留爆炸物的破坏性影响。我们认为，

更重要的是，必须认识到此类武器遭到滥用而造成的残疾人这个弱势群体的各种需要。

乌干达认为，各国对于按照相关国际法的规定尊重和保障本国境内个人的人权负有首要责任。我们重申我国对这些原则的承诺，并敦促武装冲突各方努力满足受冲突影响平民的基本需要。我们还强调各国有责任履行其杜绝有罪不罚现象的相关义务。为此，我们回顾今年 5 月和 6 月在坎帕拉举行的罗马规约第一次审查会议的成果。

武装冲突各方必须重视平民的尊严，包括承认武装冲突造成的损失，甚至承认合法作战行动所造成的损失。在这方面，我们鼓励冲突各方为受影响个人和社区提供实际补偿，例如提供财政援助或为人道主义援助方案提供资金。我们鼓励所有会员国都接受提供补偿的设想，这并不是因为它们负有这样做的法律义务，而完全是因为这有利于减轻痛苦和弘扬人道精神。一个小小的同情姿态就能大大恢复受影响平民的信心和谅解。乌干达人民国防军一直采取这种政策，参加非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的乌干达人民国防军也继续执行该政策。

但是我要强调，提供适当补偿绝不意味着有权伤害平民或有借口违反国际法。提供适当补偿不能代替赔偿，也不能代替起诉违反国际人道主义法的肇事者。

最后，我们赞扬往往在困难重重的条件下继续为保护平民而工作、有时不幸献出生命的联合国男女工作人员。

乌干达感谢联合王国代表团为草拟我们今天上午通过的主席声明(S/PRST/2010/25)而做的工作。

普恩特先生(墨西哥)(以西班牙语发言)：我要同前面的几位发言者一道，感谢瓦莱丽·阿莫斯和阿兰·勒罗伊两位副秘书长富有价值的通报。我还特别欢迎皮莱女士和达科尔先生出席今天的会议。

当今冲突为数众多而且很复杂，国际人道主义法准则得不到尊重，而且日益精密的武器被用于袭击平民并产生滥杀滥伤作用，这些因素增加了安全理事会面临的挑战，并使我们有理由评估国际社会为解决这些至关重要问题而必须遵循的路线。

安理会必须采取具体、有效和强有力的行动来处理这些情况。对于受武装冲突伤害的人们，这一点具有至关重要的意义。对于深信安全理事会所应发挥的主导作用的墨西哥等国而言，这也是必要的。

毫无疑问，2009 年由奥地利和墨西哥推动通过的第 1894(2009)号和第 1882(2009)号决议标志着重要的进展，但我们继续目睹不同地区的平民遭到各种类型的袭击。例如，在刚果民主共和国、索马里、达尔富尔、乍得、阿富汗、伊拉克、加沙、斯里兰卡和吉尔吉斯斯坦，保护平民问题需要我们立即给予关注，因为这些地方的情况各有差异、十分复杂，需要安全理事会采取适当的应对措施。

我们特别对两个具体方面感到关切，因为它们对平民有重大影响。第一个方面是拒绝准许提供人道主义援助，第二个方面是在人口稠密区使用爆炸物。

武装冲突各方很少履行关于允许和协助平民获得人道主义援助的义务，使其面临更严重的风险。对冲突区内的人道主义工作人员和用于提供援助的设施实施袭击，使情况变得更加严重。国际人道主义法文书明确规定各国和冲突各方有义务允许人道主义援助安全、及时和不受妨碍地提供给平民。

关于使用爆炸物问题，虽然没有具体禁止使用某些武器，但并不等于允许使用这些武器。我们必须谴责在平民集中地区使用爆炸物，因为它们具有滥杀滥伤作用而且伴随产生种种风险。我们还必须指出，非法贩运活动导致的小武器和轻武器泛滥给平民直接带来不利的后果。

必须在有效执行尤其包括武器禁运在内的安全理事会制裁制度方面取得进展，而且从更广的角度来说，必须强化与此相关的《巴勒莫议定书》和关于禁止小武器和轻武器非法贸易的联合国行动纲领所规定的国际义务。我们还认为有必要更深入地分析集束

弹药、地雷和简易爆炸装置等某些种类爆炸性武器给人口稠密区造成的影响。

我们认为，尤其包括《1949 年日内瓦四公约》及其附加议定书在内的国际人道主义法领域国际文书以及国际习惯法在保护所有不参与敌对行动者或已停止参与敌对行动者方面，为我们提供了坚实的原则和标准基础。它们必须得到冲突各方的尊重，无论当事方是谁以及冲突是何种性质。

违反国际人道主义法行为可能构成战争罪行，各国自己对起诉犯罪嫌疑人负有首要义务。如果它们不能或不愿这么做，国际刑事法院就有受理此类案件的管辖权。其存在不仅必须被用来促进加强本国司法系统，而且必须成为在本国司法结构受到冲突破坏的情况下惩罚犯罪的有效机制。

我们遵守和强制他人遵守国际人道主义法的义务，要求我们不仅要利用现有工具，来确保和平、安全和国际正义，而且也要树立浓厚的守法风气，杜绝有罪不罚现象，修复武装冲突中平民所受到的伤害。

在我国代表团于 6 月担任安全理事会主席期间，我们就促进和加强法治问题举行了辩论会（见 S/PV.6347）。我们在该辩论会上藉由通过主席声明(S/PRST/2010/11)，承认“尊重国际人道主义法是冲突情况下推行法治的基本组成部分”，并重申“武装冲突中保护平民应是任何全面战略的一个重要内容”。

最后，我愿表示，墨西哥代表团支持早些时候通过的主席声明(S/PRST/2010/25)，包括对备忘录进行更新。备忘录本身就是确立安全理事会和会员国有责任在武装冲突中保护平民的共同基础的有益工具。我们希望安全理事会今后将采取更有力的措施，来应对在人口密集地区和秘书长关于该问题的报告所列地区使用爆炸物造成的人道主义影响。

王民先生(中国)：我感谢阿莫斯副秘书长、勒罗伊副秘书长、联合国人权高专皮莱女士、红十字国际委员会总干事达科尔先生的发言。

中方严重关切武装冲突中的平民伤亡，谴责蓄意针对平民的行为。关于武装冲突中保护平民问题，我重点谈以下三点意见。

第一，加强武装冲突中保护平民，应遵守日内瓦四公约和国际人道主义法，坚持《联合国宪章》规定的尊重国家主权、政治独立和领土完整原则。各国政府对保护本国公民负有首要责任。在发生武装冲突的特定环境下，国际社会可以就保护平民提供协助，但不能取代有关国家政府对冲突当事方的责任和义务。

第二，加强武装冲突中保护平民应注重标本兼治。依靠部署联合国维和行动并不能从根本上解决保护平民问题。安理会应首先重视开展预防性外交，防止或减少冲突。在动荡和冲突地区，安理会应积极致力于推动坚实、可靠的政治进程，尽早实现持久和平与稳定。安理会应重点帮助当事国加快安全部门改革，建立能够有效保护本国公民的专业军事部队和警察力量。

第三，做好武装冲突中保护平民的工作，联合国各机构应分工协作，重在落实已有承诺。武装冲突中保护平民涉及国际人道主义法律规则的发展和演变，应由广大成员国深入讨论并达成共识。联合国部署的维和行动情况各不相同，应针对当事国国情确定优先任务，不能搞一刀切。

齐亚德女士(黎巴嫩)(以英语发言)：主席先生，首先，请允许我感谢你召开本次公开辩论会。我还愿感谢主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员阿莫斯女士、主管维持和平行动副秘书长阿兰·勒罗伊先生和联合国人权事务高级专员皮莱女士的通报。我还要感谢伊夫·达科尔先生的发言。

虽然国际社会为自己制定了在武装冲突中保护平民的坚实的规范性框架，但现有标准的实际遵守情况仍然远不能令人满意。我们如何将规范方面的这种进展化为在冲突中遭受极端暴力和苦难的数十万平民生活的具体改善呢？

如果说遵守保护标准要求与主要的人道主义行为者合作，采取综合、全面的保护战略，那么，保护平民的首要责任就仍然在于有关政府本身。此外，占领国负有明确的国际法规定义务来保护处于外国占领下的人民。我们在这方面愿强调在被占领巴勒斯坦领土严重、持续违反国际人道主义法的行为所造成的影响，以及被困在加沙地带的 150 万巴勒斯坦人面对的令人震惊的人道主义处境。

人们普遍认识到，联合国维和人员不能保护所有人不受任何侵犯。不过，保护如能成为更大战略的一部分，就可以取得最大成效。维持和平行动部和外勤支助部制定行动构想和框架，来指导各特派团拟定保护平民战略，是朝着正确方向迈进的良好步骤。此外，还需要加强任务授权、资源和期望之间的协调，增强维和能力，在运输、通信和情报方面尤为如此。

一个在平民面临急迫威胁时对其提供保护、但在帮助解决冲突根源方面却无法取得进展的特派团将无法促成可持续和平，也无法促成持久、有效地保护平民百姓。我们促请联合国协助有关国家通过包容性对话、和解和重返社会，推进和平进程及和平共处。在建立真正的可持续和平的过程中，还应适当处理法治和善政问题。安全理事会还应考虑对武装冲突中保护平民问题采取更全面、不大有选择性的做法。

武装冲突是各种破坏性灾难的源头。所以，世界各地英勇和执着的人们在为减轻无辜受害者的痛苦而努力。冲突各方应当允许和便利受难平民畅通无阻地迅速获得中立人道主义救济。

潘基文秘书长在他最近有关我们今天辩论议题的报告(S/2010/579)中指出，安全理事会长期以来一直确认，如果不适当注意昭雪冤屈、杜绝有罪不罚现象以及保护平民的人权，维护和平与安全的目标就无法实现，或者难以持续。基于这项原则，黎巴嫩重申，我们要求以色列对其在 2006 年对黎巴嫩发动的战争造成的人员伤亡、环境破坏以及物质损失给予应有的赔偿。

在该次战争期间及之后，黎巴嫩饱受集束弹药之苦。此类武器滥杀无辜，在使用时和战斗结束后很长时间内对平民都有破坏性影响。今天，我荣幸地通知安理会，我国政府于本月上旬提交了《集束弹药公约》的批准文书。此外，黎巴嫩提出主办 2011 年该公约缔约方的第二次会议。在这方面，我们敦促尚未批准这项公约的国家批准该公约。

预防冲突和把需要保护的人作为我们努力和决策的核心所在，对于我们是一项道义责任。

阿帕坎先生(土耳其)(*以英语发言*)：首先，我感谢今天各位情况通报者所作的全面介绍。

土耳其欢迎安理会加强了对保护问题的关注，包括去年 11 月通过了第 1894(2009)号决议。这是这一领域的一项重要步骤。我们也重视最近通过的关于妇女与和平与安全问题以及关于儿童与武装冲突问题的一些决议。

毫无疑问，保护平民的责任主要在于各国。不过，国际社会也负有共同的责任，以帮助在国家未能保护平民的情况下保护平民。因此，我们必须共同认识到这一责任的重要性。我们还必须能够就根本的指导方针达成一致。我们希望，今天已通过的最新备忘录将提供有益的指导，并改进对重要保护问题的分析。

正如秘书长的报告(S/2010/579)提到的那样，尽管在过去 11 年中建立了一个综合性框架，但目前的重点必须是在实地加强保护方面取得进展。因此，我们必须把我们的法律承诺转化为行动。真正的问题不是制订规范，而是如何付诸实施。

一个恰当的例子就是加沙。在那里出现了不幸的事态发展，平民继续受苦受难。在这方面，我们也将在日内瓦和纽约跟进有关以色列袭击向加沙运送人道主义援助物资船队事件的调查进程。该次袭击发生在国际水域，导致 9 名平民死亡，多人受伤。

在维和行动中保护平民是我们面临的重大挑战之一。土耳其重视把这项任务纳入维和任务授权，包括有效执行这项任务。区域当家作主与合作也值得一

提。此外，必须在保护平民方面加强对维和人员的部署前培训，包括考虑到文化差异和敏感问题。

在有些情况中，尽管当事方完全遵守适用的法律，但平民仍然成为受害者。土耳其呼吁武装冲突当事方对受到它们伤害的平民作出赔偿，以尊重这些平民作为人所固有的尊严。

请允许我强调两个问题。第一个问题涉及与非国家武装团体进行对话的问题。我们理解使人道主义援助能够送达平民这个理由。不过，土耳其认为，在开展对话时，我们应当倍加小心，不要使任何此类武装团体有合法感。世界上不同地区的一些恐怖团体企图利用这种人道主义办法来获得国际接受和承认。

我要说的第二点是，我们应当把执法机构的反恐努力与武装冲突明确区分开来。我们强烈谴责一切恐怖主义行径。正如 9 月 27 日安理会主席声明(S/PRST/2010/19)所指出的那样，恐怖主义继续对享受人权以及社会经济发展构成严重威胁。恐怖主义还破坏全球稳定与繁荣。因此，各国政府不仅具有合法权利，而且也有义务切实打击恐怖主义，并与其它国家充分、有效地合作。

武装冲突中保护平民问题是国际社会必须坚定不移地追求的事业。我们认为，为了确保长久而持续地保护平民，应当加强人权、法治、民主和善治。我们还应确保使犯有侵害平民暴力行为者对他们的行动负全责。只有根除有罪不罚现象，才有可能实现可持续的预防和保护。

巴尔巴利奇先生(波斯尼亚和黑塞哥维那)(以英语发言)：主席先生，我感谢你组织本次辩论会。我们也要感谢瓦莱丽·阿莫斯女士、纳瓦尼特姆·皮莱女士、阿兰·勒罗伊先生和伊夫·达科尔先生所作的全面通报。

波斯尼亚和黑塞哥维那欢迎秘书长的报告(S/2010/579)和对备忘录作出最新的修订。这项备忘录是处理与武装冲突中保护平民有关问题的一种实用和有益的重要工具。

首先，请允许我谈一个不幸而又令人不能接受的事实：冲突中的平民伤亡仍然惨重。波斯尼亚和黑塞哥维那谴责一切蓄意针对平民的袭击、强迫平民入伍、袭击学校、利用平民保护军事目标的行为以及使用武力造成的平民死亡。

妇女和儿童在冲突期间继续受到极端暴力的侵害。最近发生在刚果民主共和国东部的事件表明在预防和应对两方面的失败。我们应当铭记，打击有罪不罚现象是保护平民的一个内在组成部分，如果不起诉那些严重犯罪的责任人，这个问题就得不到认真解决。必须加强努力，以便在国家和国际层面支持打击有罪不罚现象。

制裁和其它定向措施在总体努力和使非国家武装团体加强遵守法律的举措中发挥着重要作用。

尽管保护平民的主要责任在于国家和武装冲突当事方，但联合国通过其保护平民的系统办法，必须而且现在就是在领导这一全球努力。

必须支持和宣传积极的事态发展。儿童与武装冲突问题工作组与各制裁委员会之间加强交流就是一个例子。有关具体局势的决议要求在执行维和任务授权时把保护平民作为优先事项，这也是另一个进展。在建立联合保护工作队方面也取得了重要改善，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团的情况就是如此。还开展各种活动来促进与当地民众的互动交往，并为实地评估工作提供宝贵的信息。

此外，必须支持加强问责制。还应考虑不同的正义与和解机制，包括设立国家和国际刑事法院和法庭。此类机制旨在支持国家一级的调查起诉工作。

令人遗憾的是，冲突仍是难民和境内流离失所者人数不断增加的主要原因。我们要强调，弱势人群不受阻碍地获得人道主义援助至关重要。我们也要表示，我们知道，人们对人道主义人员在越来越复杂的情况下开展活动面临的安全风险和持续危险感到关切。我们敦促冲突各方开展合作，设立安全区，并且提供人道主义援助准入。安理会在保护平民方面所面

临的挑战要求加大国际合作力度，并要求安理会与联合国其他机构之间进行更好的协调。为此，应当作出更多努力，以便预防冲突和防止冲突复发，促进预警系统，并对具体威胁平民的局势作出有效反应。

我们支持提供关于在具体国家局势中保护平民，以及关于衡量在执行有关保护平民的维和任务规定方面所取得的进展的更全面、详细的信息。在特派团缩编的框架内，以及在查明令人关切的领域、确定应对活动的先后次序以及确保对行动或缺点的问责时，这一点具有至关重要的意义。

主席(以英语发言)：我现在谨以联合王国代表的身份发言。

我与其他人一道感谢各位今天所作的通报。

联合王国认为，保护平民应仍然在安全理事会工作中占居最重要的位置。我们凭经验知道，情况为何必需如此。

在苏丹，保护平民是维和特派团任务的重中之重，在达尔富尔尤其如此，因为在那里，逾 10%的人口住在营地。正如主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员所言，在达尔富尔某些地方，安全局势持续不佳给平民造成巨大痛苦，并且损害人道主义机构提供必要援助的能力。

在缅甸，我们对民族和解缺乏进展以及这一局面对生活在少数民族地区和边境地区的平民造成的影响仍然深感关切。在许多这些地区，平民继续成为军事进攻的目标。我们对有关包括妇女和儿童在内的弱势者遭到不分青红皂白攻击的报道仍然感到非常不安。报道还说，许多人的土地被没收，家园被摧毁，人被强行重新安置。联合王国敦促缅甸政权与各族群开展有意义的对话，以便尽量利用选举提供的机会来促进民族和解。

刚果民主共和国最近发生的大规模强奸事件突出表明，该国东部平民保护工作急需加强。正如在其他东道国政府一样，保护平民的首要责任在于刚果民主共和国当局。然而，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团起着至关重要的作用，在刚果民主共和国当局无力提供这种保护时向它提供支持。

今天，我们高兴地看到，主席声明(S/PRST/2010/25)确认了保护平民非正式专家工作组的宝贵作用，并核可了更新备忘录。

保护平民的辩论会每年举行两次。不幸的是，我不得不再次指出，在人道主义援助准入问题上没有取得进展。联合王国特别痛斥和谴责冲突当事方针对人道主义工作人员的暴力攻击事件。我们呼吁各国和其他方面确保所有受影响平民能够按照需要不受歧视地获得人道主义援助。我们需要看到在关于这一重要议题的下次辩论会之前，在这一方面取得进展。我现在恢复我作为安理会主席的职能。我请意大利代表发言。

拉加利尼先生(意大利)(以英语发言)：我也要对主管人道主义事务副秘书长瓦莱丽·阿莫斯女士的通报深表赞赏，因为她的通报使我们从广泛的角度看待我们在武装冲突中保护平民方面所面临的种种挑战。

我还要感谢主管维持和平行动副秘书长阿兰·勒罗伊先生、联合国人权事务高级专员纳瓦尼特姆·皮莱女士，以及红十字国际委员会总干事安伊夫·达科尔先生的发言。

意大利完全赞同欧洲联盟(欧盟)代表团将作的发言，并愿提出几点补充意见。

意大利致力于打击国际罪行不受惩罚的现象，并认为这一斗争与问责制原则有着内在的联系。在这方面，安理会可以发挥至关重要的作用。它必须随时准备采取迅速行动，对付那些持续损害这一承诺公信力的人。

不遵守国际人道主义法的行为势必导致平民伤亡人数逐年增加。应当采取一切措施预防暴力，首先从执行国家法律做起。

我要补充说，在平民成为袭击目标的局势中，《国际刑事法院罗马规约》是一项至关重要的文书，为在

一国不愿或不能追究这些攻击者的责任时追究这些肇事者的责任提供了法律依据。

我们与其他人一样，对严重和频繁限制人道主义援助准入的行为，以及频繁和严重袭击人道主义工作人员的现象感到关切。只有各国在顾及妇女、儿童、老人及残疾人的特殊需求的情况下促进保护文化，人道主义援助准入情况才会得到不断改善。活跃的敌对行动、官僚主义限制以及出于经济动机抢劫人道主义物资的行为，是保护需要保护者道路上的重要障碍。

因此，必须扩大接受独立、中立和不偏不倚人道主义行动的范围。根据国际法，为人道主义工作人员提供安全和保护的首要责任在于联合国行动所在国政府。采取有效措施，确保在交战进行期间能够开展救援活动，包括要求各方允许试图逃离冲突区的平民安全通过，可能是一套可行的具体、实际的行动。

我们欢迎安理会最新报告(S/2010/579)中提到的在维和特派团保护平民方面出现的令人鼓舞的事态发展。我要强调，保护平民首先是有关国家的责任，但该国可以要求提供援助，帮助履行它在这方面的职责。

当一国政府缺乏确保履行其义务所需的资源时，保护平民就变成维和行动所固有的道德义务，尽管维和人员不是唯一参与的行为者。因此，应当作出更大努力，确保维持和平的任务规定包括明确提及保护平民工作、关于开展这项工作的明确战略，以及认真监测这些任务的执行情况和影响的机制。

在冲突后环境中保护平民安全，对于联合国维和特派团的正当性和公信力、部署维和特派团以执行的和平协议以及联合国本身，也至关重要。

这些都是棘手的任务，要求采取始终一贯的方法，包括先进的规划，以确保今后和当前的特派团有保护的权力和能力。在规划的最早阶段，必须顾及平民所面临的威胁，必须适当赋予维和特派团明确、可信和可实现的任务，由在部署之前受到适当训练的军事人员和警察执行。

训练至关重要。训练应当标准化，以关于维和特派团执行保护任务规定的明确行动指南为基础。应当在联合国与非洲联盟和欧洲联盟等其他有关组织之间密切合作的情况下制定这种指南。

意大利与秘书处合作，通过其稳定警察部队英才中心为警察部门作出重要贡献。五年来，该中心已培训 3 630 名教官，为国家特遣队作为建制警察单位部署做准备。

当维和特派团的警察和民事部分也参与时，保护平民工作可得到大大加强。因此，有必要加强警察部分，并将民事能力纳入各部门，特别是法治部门。这一点不可或缺，可帮助一个国家充分恢复其在保护平民这一至关重要领域的自主权和责任。

今天，人们更加注意理解和促进保护平民工作。由于有关方面作了令人瞩目的努力，联合国维和行动的保护能力有所提高，但还需要作出更多的努力，以便将我们的雄心壮志化为实地的现实，并建立确切基准，以监测执行情况。

第 1674(2006)号决议重申了保护的责任原则。正如我们在以往场合强调的那样，不应当以敌对的方式看待该原则，而应当将它视为一个工具，只要满足 2005 年《成果文件》第 138 段和第 139 段提到的条件，国际社会就可用它来解决冲突。

大会关于预警、评估和保护的责任的非正式互动式对话，是朝着理解和落实保护的责任这一概念方向迈出的重要一步。我们期待着有新的机会继续这一对话。

里瓦德先生(加拿大)(以英语发言)：我谨代表加拿大政府感谢联合王国召开本次公开辩论会。我也要感谢今天各位发言者的发言。

我们欢迎秘书长提交关于武装冲突中保护平民的第八次报告(S/2010/579)。报告清醒地分析了武装冲突中平民的处境，并明确提出一套安理会可采取的行动，以便更好地回应保护的需要。

安全理事会通过第1265(1999)号和第1296(2000)号决议十年后，保护平民与维持国际和平与安全两者之间的联系已经得到牢固确立。随后的决议，包括有关妇女与和平与安全和儿童与武装冲突问题的决议，显示出安理会决心更好地保护生活在武装冲突局势中的平民，安理会定期审议保护问题和针对特定国家的战略同样显示出此种决心。

(以法语发言)

秘书长在上次报告中提出了我们各国都必须面对的主要挑战，以及更好地保护平民所需要采取的重要步骤。这里，我要谈谈一些我们认为特别重要的此种措施。

首先，安理会必须考虑采取更好地保护武装冲突情势中平民的全面作法。我们同意秘书长的意见，即需要找到新的和创新的方法，解决未正式列入安理会议程的特定国家局势问题。这样做，安理会即可发出强烈信息，即安理会决心采取行动，打击蓄意针对平民的袭击行为。

加拿大坚决鼓励安理会成员确保安理会提高处理保护问题工作的一致性。有鉴于此，保护平民问题备忘录和非正式专家组，是安理会可进一步利用的重要工具，以便作出充分知情的决定。特别是备忘录，是重要的指导文件，可提醒安理会它在处理平民人口处境危险局势时可利用的各种工具。

与此同时，安理会可受益于它可使用的更为明确界定的标准，以补充备忘录内容，协助安理会确定何时及如何进行干预。安理会尚未积极处理，但存在保护问题，安全理事会战略性和针对性关注可产生结果的局势特别如此。

(以英语发言)

其次，需要将全面保护战略充分融入联合国国家工作队和维和特派团的日常工作。就后者而言，必须在特派团规划、资源调配和培训阶段充分考虑保护平民的任务。在这方面，我们欢迎维持和平行动部按照第 1894(2009)号决议的要求，继续发展制定作业框架。我们强烈鼓励维和部和其他机构确保在第1325(2000)号决议确定的重要指标基础上建立这一框架。

此外，保护考虑最终应成为做出联合国维和人员缩编或撤出决定及资源配置决定的因素。但是，保护平民不仅仅是军事人员的工作。必须为实地的所有联合国人员，包括民事和军事人员，制定明确、具体、可衡量的保护战略，并且利用明确的指标和基准。这些战略还应与所有行为体——地方、国家和国际行为体——协调一致。

第三，加拿大认为，严格追究蓄意针对平民者的责任具有根本重要意义。国家必须履行义务，调查和起诉此类罪行的嫌犯，并在适当的情况下与国际司法机构合作，确保将肇事者绳之以法。应当加强监测和报告机制，确保记录并向安理会报告违反国际人权和国际人道主义法的行为。这种机制对于提供预警信息以便采取有效的预防和保护措施方面可以是非常重要的。

在这方面，我们赞赏目前为建立有效的监测机制而开展的工作，以便向安理会报告故意拖延或拒绝人道主义准入事件。我们强烈鼓励安理会，一旦收到此类信息即据其行动，采取适当措施，以处理暴力袭击人道主义工作人员事件，并解决蓄意阻碍接触需要救生援助的人们的工作的官僚障碍。

总之，保护平民与维护和促进自由、民主、人权和法治密切相连。将保护的规范和我们各国的集体支持言论变成具体、有效、有意义且可衡量的行动，过去和今后都不会是轻而易举的，将需要安理会持续和充分的关注。加拿大政府准备继续支持安理会在这个重要问题上的努力。

西格先生(瑞士)(以法语发言)：主席先生，我感谢你召集本次公开辩论会。我也感谢秘书长提交最新的关于武装冲突中保护平民的报告(S/2010/579)。

瑞士欢迎今天通过主席声明，其中重申了保护平民领域迄今所取得的成就的重要性。我也要热烈祝贺

瓦莱丽·阿莫斯女士受命出任主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员。

过去十年，安全理事会的活动越来越多地受到保护平民问题的影响。已经取得令人鼓舞的进展，在建立一般性标准和顾及妇女和儿童的特殊需要方面尤为如此。在安理会的带动下，联合国系统其他机构也行动起来，表明保护平民已不再是单一机构的特权。例如，过去三年，维持和平行动特别委员会一直努力拟订一个共同战略框架的定义，特派团必须在此框架内完成安全理事会规定的保护平民的任务。

然而，这些事态发展如果不能给实地平民保护工作带来切实的改善，其影响就没有多大的价值。因此，我们鼓励安全理事会，特别是安理会保护平民问题非正式专家组，在它们各自工作中考虑到这一因素。

我想集中谈今天摆在安理会面前的秘书长的报告中涉及的四个核心问题，它们是：与非国家武装团体接触、人道主义准入、私营保安公司活动准则以及最后，爆炸性武器产生的人道主义影响问题。

第一，瑞士同意秘书长的评价，即需要加强非国家武装团体遵守法律，并在这方面强调防止为人道主义组织工作设置障碍的重要性。我们对通过恐怖主义组织名单可能影响加强保护平民工作表示关切。我们认为，重要的是更好地了解非国家团体的动机，寻找战略确保他们充分尊重法律。在这方面，瑞士欢迎报告中提及的日内瓦国际人道主义法和人权学院所作的工作。

第二，人道主义准入仍然是所有保护和援助受武装冲突和暴力影响人口活动的关键因素。瑞士对人道主义行为体在冲突地区的准入受到越来越多的限制表示关切。我们也要重申，保护和援助本国人民是国家的首要责任。为此，国家必须确保人道主义准入快捷，不受限制。在这方面，安全理事会需要继续努力监测人道主义准入受限状况，并在必要时采取必要措施，消除任何此类障碍。

第三，关于冲突局势中的规范框架，私营保安公司正发挥越来越重要的作用。这些公司必须承诺遵守和尊重国际准则。因此，我们欢迎约 60 个私营保安公司最近签署了一项国际行为守则，根据该守则，它们承诺将在其活动中尊重人权和国际人道主义法。这项倡议是首创，由瑞士和行业协会共同发起。这个守则应被视为只是一系列倡议的一部分。事实上，2008年瑞士和红十字国际委员会就提出《蒙特勒文件》，其中提请各国注意有关私营军事和安保服务公司在武装冲突期间从事业务活动的相关国际义务和良好做法。

最后，我们认为，继续关心爆炸武器的问题是适当的，为了更好地执行国际人道主义法则尤其如此。在人口稠密区使用某些爆炸武器显然是武装冲突情况下平民遭受痛苦的重要来源。例如，通过更深入的研究有可能显示，加强保护可以在多大程度上限制此类影响。

主席(以英语发言)：我现在请以色列代表发言。

鲁本先生(以色列)(以英语发言)：主席先生，感谢你主持本次重要辩论。我还要感谢阿莫斯副秘书长、勒罗伊副秘书长、皮莱高级专员和达科尔总干事所作的翔实通报。

今天的辩论提出了国际社会面临的一些最复杂、最具挑战性的问题。以色列坚定承诺在武装冲突中保护平民，具体表现在我们与红十字国际委员会及联合国在这个领域以及在各个层次开展广泛的合作。这种承诺还表现在我们为避免作战行动造成平民伤害所作出的特殊努力。

以色列对安全理事会和秘书处从 7 月通报(见 S/PV.6354)以来在这个领域继续作出的努力感到鼓舞，并欢迎秘书长的最新报告(S/2010/579)。我们注意到这个问题上取得了相当大的进展。然而，在确保武装冲突中保护平民方面，国际社会显然继续面临重大挑战，也在行动、人道主义和道德方面遭遇进退维谷的两难境地。

其中的首要挑战就是非对称战争这种新的复杂现象。它模糊了根据武装冲突法确定的战斗人员与平民之间的重要区别。在我国所在的区域和世界其他许多地区，正规军越来越多地发现自己与故意在居民周边范围内活动的恐怖分子或游击队组织作战。

这种现象使平民地区的景观发生了可怕的变化：宗教机构成了火箭和炮弹的发射台；学校和医院成了武器和恐怖分子基础设施的储存地；居民区也成为作战区域。

在承认没有简单解决办法的前提下，安全理事会必须认真审议非对称战争所固有的许多进退维谷的两难境地。在恪守冲突中保护平民这个核心价值观的同时，安理会和其他国际机构不能忽视恐怖分子故意使无辜者面临危害这个惨痛的现实。

以色列的经验表明，恐怖分子公然无视对人类生命的保护。这种态度不仅用于对待其敌对方的平民，而且往往扩及到自己的民众。在加沙地带，哈马斯从人口稠密区向以色列发射火箭和迫击炮弹，并冷酷地将武器和弹药放在清真寺、医院和学校内以及附近的设施中。就在上星期，我们又一次目睹了来自加沙的一系列火箭袭击，其目标是打击和恐吓以色列平民。

在黎巴嫩，真主党在平民生活区内部署武器和建设军事基础设施，危及黎巴嫩人民。例如，在过去 16 个月，位于黎巴嫩南部村庄的三个真主党武器储藏处发生爆炸。其中最近一次爆炸于 9 月 3 日发生在黎巴嫩的 Shehabiyya 村，造成五人受伤。

由于在边界面临的威胁，以色列完全遵守国际义务，在搜索藏身于平民中的恐怖分子时努力对平民加以保护。以色列最高法院已应对了权衡这两个目标方面所包含的重大挑战，有时还为此暂停军事行动。为达到这个目标，我国还采用许多独立监督机制，在每个营以上作战单位设置人道主义事务军官，其目标是减少伤亡和平民财产的损坏。

以色列还表示继续支持人道主义机构在实地提供必要服务这项工作。在审议武装冲突中保护平民问题时，我们都必须牢记：根据国际人道主义法，人道主义工作人员的自由行动权要服从军事需要和安全考虑。这些考虑包括人道主义工作人员本身的安全，也包括有必要防止滥用人道主义渠道。我们不能忽略的事实是，哈马斯这样的恐怖分子团体经常滥用此类准入特权，因而可能危及人道主义工作人员和妨碍援助物资的移动。

今天辩论的主题要求我们慎重地考虑：面对恐怖主义和非对称战争的复杂现实，如何才能最有效地保护平民。以色列将继续在这个至关重要的辩论中分享其经验，这是我国致力于法治和保护平民这个根本价值观的一部分。

主席(以英语发言)：我现在请阿富汗代表发言。

塔宁先生(阿富汗)(以英语发言)：主席先生，首先请允许我感谢你召开这次关于武装冲突中保护平民的会议。这个题目对阿富汗具有特别重要的意义。我还感谢人权事务高级专员和主管人道主义事务副秘书长的通报，并欢迎秘书长最近关于武装冲突中保护平民问题的报告(S/2010/579)。

九年前，阿富汗人民以压倒多数支持美国领导的干预行动，并与美国和盟军携手打击恐怖主义。阿富汗人民认为，国际军事行动对我国和本区域的安全、对结束他们的苦难具有至关重要的意义。从 2001 年至 2006 年，阿富汗人民与国际社会之间的信任与合作有助于我国日益实现稳定。然而，由于 2006 年塔利班从本区域的庇护所重新出现并试图袭击我国和国际部队，我国部分地区开始重又陷入冲突状态。尤其在过去两年内，暴力和不安全状况对人民的安全造成广泛的影响，成千上万的平民丧失了生命。平民伤亡人数的增加从负面影响了人民对我国和平、安全和发展前景的信心。

冲突对我国造成的惨重影响，阿富汗人是首当其冲。平民伤亡主要是塔利班、基地组织和其他极端组织的故意行为造成的。恐怖分子和极端分子最近扩大了活动范围，袭击阿富汗社会的所有阶层。他们采用

包括自杀炸弹、绑架、有定点暗杀和肆意使用简易爆炸装置等新的残酷手段，完全无视人类生命。另外，恐怖分子和极端分子继续对人口稠密区发动袭击，并把平民当作人肉盾牌。但是，国际部队的军事行动和活动以及国际部队与阿富汗部队的联合军事行动也造成了一些不幸的意外伤亡。

正如联合国阿富汗援助团 2010 年年终报告(S/2010/463)所表明的那样，我国因暴力而死亡的平民人数有所增加。2010 年前六个月，有 3 268 名平民死亡，其中包括武装冲突造成 1 271 人死亡，即平均每天 18 人死亡。这一期间死亡人数比去年同期增加31%。死亡事件中，有 76%是塔利班和基地恐怖团体的行动所造成的。2009 年，平民伤亡人数达 6 000 人。

在讨论平民伤亡问题时，我们要记住，我们说的是人民和生命损失，而且常常是无辜妇女、儿童和老人的生命损失。不能把此类死亡仅仅视为持续暴力所造成的后果或是附带损害。阿富汗每一起死亡都意味着一条生命逝去、一个家庭被丢下，也意味着一个完全不能发挥潜力的未来。

军事行动中保护平民是我们的共同责任和国际义务。加强国际部队与阿富汗部队在军事行动中的协调，以及国际社会与阿富汗政府加强合作，对于确保平民百姓的安全是必需的。

这是一个重要问题，长期以来也一直是我们与阿富汗的国际伙伴讨论的一项重要内容。我国政府呼吁国际部队采取必要措施，尽量减少和杜绝平民伤亡。我们赞赏北约指挥官承诺将保护平民置于其新军事战略的核心位置。我们希望能够在这方面采取进一步必要步骤，保护阿富汗平民特别是受冲突影响地区平民的生命和权利。

为了保护平民生命，阿富汗承诺与国际社会一起努力实现国家的持久和平与稳定。必须在着手过渡工作的背景下处理保护平民问题，在过渡期间，阿富汗国家部队最迟将于 2014 年开始承担全部责任。

就在本周末于里斯本举行的北约首脑会议上，我们开始从接受国际指导转向由阿富汗人来领导。安保是这一过渡的核心内容。北约和我们的国际伙伴必须加强对阿富汗安全部队的训练，以确保持久安全，从而杜绝平民伤亡。这一过渡进程的背景是，敌人正企图扰乱政府工作，继续袭击阿富汗人民和政府以及国际部队。随着阿富汗政府努力做好准备，以承担领导安保工作的责任，阿富汗人民继续支持我们开展共同努力并积极参与稳定进程，这对于取得成功至关重要。

保护和促进平民权益应当是国际对阿工作的头等要务之一。卡尔扎伊总统在北约里斯本首脑会议上对各国元首说，

> “我们正在与国际安全援助部队进行对话，讨论阿富汗人民深感关切的问题，特别是平民伤亡、拘禁、一些保安公司目无法纪，有时也包括北约的做法。我们需要空间来讨论这些问题，并本着协作和团队精神加以解决。这些问题的可持续解决当然意味着我们必须实现由阿富汗安全部队代替北约部队的共同目标。”

我们深信，保护平民并不局限于防止平民伤亡。杜绝平民伤亡要求建立持久和平与稳定。协调和监察联合委员会最近关于《阿富汗国家发展战略》的进展报告谈到了喀布尔会议之后头 100 天的情况，其中正确地指出，我们在加强安全方面取得了进一步成功。阿富汗完成了安保领域 89%的既定活动，建设国家军队和警察的工作超出了预期。

除了军事努力之外，阿富汗政府还采取了旨在实现持久和平与安全的全面外联举措。阿富汗人领导的和平进程要求塔利班放下武器、参加和平进程及和解工作。与武装反对派开展和谈、成立阿富汗高级和平委员会、遴选出该委员会 60 名成员，是加强和平与和解努力的重大步骤。我们开展民族和解工作的基础是，我们对促进人权、建立信任和继续争取阿富汗人民支持担负着越来越多的责任。

今后，武装冲突中保护平民问题将继续是我们国家工作的核心内容。今天的会议提醒我们，平民问题在联合国总体工作和国际社会总体努力中占有重要位置。我们期待着与国际伙伴开展进一步合作，来实现我们的最终目标，即结束暴力和实现持久和平。我们的共同努力取得成功，是确保平民得到保护的最好办法。

主席(以英语发言)：我现在请澳大利亚代表发言。

昆兰先生(澳大利亚)(以英语发言)：主席先生，感谢你给我这次机会在安理会发言，谈谈一个具有决定意义的问题。它关系到安理会在维护国际和平与安全及建设和平后盾方面所发挥的根本作用，这个问题当然就是武装冲突中保护平民。我愿感谢联合王国召集举行本次辩论会，也感谢今天上午作介绍性发言的各位。

我今天的发言显然无法涵盖秘书长报告(S/2010/579)中提到的所有挑战，因此，我谨简要提请大家注意三个问题。

第一，我们必须确保国际人道主义法得到更大程度的遵守。澳大利亚对使用包括简易爆炸装置在内各种爆炸性武器不分青红皂白地袭击平民的行为出现增多，感到关切。秘书长关于阿富汗局势的最新报告(S/2010/463)中指出，使用简易爆炸装置的事件增加了 82%，这种趋势令人震惊。我们支持秘书长建议进一步开展系统性的资料收集工作，分析爆炸性武器给人造成的伤害。

第二，我们支持秘书长呼吁抛弃选择性地对待平民保护问题的做法。我们必须认识到，维和只是安理会可用于保护平民的一个工具。最有效的办法当然是在冲突爆发之前即予防止。

同样，我们欢迎联合王国本月早些时候提议安理会本月初与帕斯科副秘书长一起开会，请他通报全球热点情况。正如我们所知，安理会每个月的议程都很繁忙——其中许多议题都是因为定期延长授权、审议秘书长提交的报告和专题审议而事先就确定好的。我们认为，尽早有针对性地通报热点情况，比如本月进行的通报，会使安理会能够有更好的准备，便于防范麻烦并在需要时采取行动预防冲突和保护平民。

第三，我想谈谈澳大利亚特别积极参与处理的一个问题。维和行动的军警人员需要有准则来执行保护平民授权。有必要订立准则来使部队和警察人员了解他们的责任并适当制定和执行保护平民授权。所订立的准则将协助维和人员与当地民众接触，协助他们防范各种威胁以及评估经授权允许的武力和威慑的使用情况。制定规则还将有助于确定必需的资源和能力以及从整体上控制期望值。

澳大利亚感到高兴的是，过去 18 个月中在这方面取得了相当大的进展。我们感到鼓舞的是，制定了一项战略框架，来指导特派团高级领导层在维持和平行动特别委员会今年早些时候提出要求后，制定针对具体特派团的保护平民战略。我们期待于 12 月 6 日在纽约这里与乌拉圭共同主办另一次讲习班，以便使秘书处和会员国能够就该框架进行讨论。我们还高兴地为正在开展的、制订秘书长报告所述非洲联盟(非盟)保护平民准则的工作尽绵薄之力。我们将继续协助非盟开展这项工作。

尽管取得了一些进展，但显然难免有很多工作仍有待完成。需要制定一项宣传战略，来调控国际上和当地对于维和特派团保护平民能力的期望值，其中包括维和人员无法在所有时候在所有地方保护所有人这一现实。澳大利亚鼓励联合国各特派团在得不到充足资源来保护所有平民人身安全的情况下，制订减轻风险战略。例如，这些战略可以包括访问特派团责任区内没有常驻联合国人员的地区，建立鼓励与当地民众对话的机制，以及正如一些特派团已采取的做法一样，建立旨在提供预警的有效交流机制。

在维和特派团任务授权中使用基准是阐明安理会期望的重要手段。必需从特派团成立之初就把有关保护平民的基准包括进来。这些基准应当包括衡量进展的有效指标，并且必需把它们作为基础，以确定一

个维和特派团什么时候可以缩编。按照第 1894(2009)号决议的要求，为了支持这些举措，还必需采取有连贯性的综合办法来报告保护平民问题，把它们作为维和行动的一部分。

最后，我们欢迎在今天辩论会开始时通过的主席声明(S/PRST/2010/25)。我们都知道，冲突中伤亡人员大多数是平民。在我之前发言的阿富汗常驻代表刚才很好地提醒我们这意味着什么——这意味着丧失生命。正如秘书长本人的报告所述，安理会坚持不懈地密切关注保护平民问题仍然至关重要，并且必须不仅成为其议事工作的核心所在，而且更具有决定性意义的当然是，成为其行动的核心所在。

阿卜杜拉齐兹先生(埃及)(以英语发言)：我很高兴以不结盟运动的名义在安全理事会发言。主席先生，首先我要表示，不结盟运动感谢你组织了本次辩论会。我也要感谢主管人道主义事务副秘书长瓦莱丽·阿莫斯女士、主管维持和平行动副秘书长阿兰·勒罗伊先生、联合国人权事务高级专员纳瓦尼特姆·皮莱女士以及红十字国际委员会总干事伊夫·达科尔先生今天所作的通报。

尽管包括安全理事会在内的联合国作出了种种努力，但世界各地的大批民众仍在承受苦难。事实证明，迄今所采取的措施未能消除针对平民的袭击所造成的广泛影响、这些袭击对国际和平与安全的影响以及它们带来的人道主义影响。根据第 1894(2009)号决议就这个问题编写和提交的秘书长报告(S/2010/579)还强调了有关保护平民状况的持续存在和新出现的关切，例如，非国家武装团体大量滋生和分裂成为小团体、平民在境内和境外流离失所、妇女和儿童在冲突期间面临持续不断的暴力和苦难，而且有罪不罚文化继续存在。

在这方面，不结盟运动认为，应当继续适度优先考虑促进了解、尊重以及遵守各国根据《联合国宪章》以及国际法、国际人权法和国际人道主义法，特别是 1949 年《日内瓦第四公约》及其 1977 年各项议定书承担的义务。我们呼吁武装冲突各方加倍努力，履行它们的法律义务，特别是通过禁止在武装冲突期间把平民、平民财产和某些特殊财产作为目标的行为，以及通过使冲突各方承担义务，确保全面保护民事设施、医院、救济物资、交通工具以及发放救济物资的活动不受军事行动威胁。

不结盟运动重申，我们谴责对人道主义工作人员安全和安保的袭击不断增加的情况，并敦促联合国各会员国政府按照国际法的相关规定，确保尊重保护人道主义组织工作人员。与此同时，我们重申，人道主义机构及其工作人员应当尊重国际人道主义法和所在国法律、大会第 46/182 号决议及其附件规定的人道主义援助指导原则以及不干涉所在国人民文化、宗教和其它价值观的原则。

此外，在维持和平的背景下，不结盟运动强调，保护人身安全濒临暴力威胁的平民是任何维和行动所在国的主要责任。不结盟运动还要强调，具有此类任务授权的相关维和特派团应当在不妨碍所在国政府保护平民主要责任的情况下执行任务。只要有联合国的任务授权，成功执行与保护平民有关的任务都需要采取涵盖及时提供充足资源、后勤支助以及所需培训的全面办法，还需要有清楚界定和可以实现的任务授权。

必须充分尊重所在国同意的原则，这是创建维持和平行动的原则。这需要特派团高层领导人与国家当局进行公开的政治讨论，同时对如何执行各项授权任务，包括保护平民任务采取后续行动。

此外，不结盟运动要质疑 2009 年 11 月一项题为“在联合国维持和平行动范围内的平民保护”的研究报告提出的建议。这项报告是由人道主义事务协调厅和维持和平行动部联合委托编制的。不结盟运动强调，必须通过全面综合的办法处理这方面的所有建议或意见，同时要考虑到，必需以及时和高效的方式提供一切必要的能力和资源，以便执行安全理事会赋予联合国维和行动的保护任务授权。在开展这项工作的时候，还必须避免把保护平民这个理念作为联合国军事干预武装冲突的借口，特别是考虑到维和行动目前

用以执行其最初任务授权的可得资源有限，而且在确定哪些人是维和人员要保护的平民以及如何在一些行动地区区分平民与叛乱分子这方面存在法律挑战。

在这方面，维和特派团作为保护者的作用需要得到进一步澄清，包括从概念和行动两方面。必须就如何使维和人员能更好地履行其保护任务进行更深入的政治讨论，同时要铭记这一点，维和人员无法保护所有地方的所有人。

不结盟运动谴责以色列违反国际人道主义和国际人权法以及联合国各项决议，持续不断地在巴勒斯坦被占领土侵犯巴勒斯坦人民的权利。不结盟运动强调，必须为西岸、加沙地带以及东耶路撒冷的巴勒斯坦平民提供保护，使他们免于遭受以色列的严重侵犯人权行为，包括过度和滥用武力的行为。这些行为已导致包括儿童在内的数千名巴勒斯坦平民丧生或受伤，也给财产、基础设施以及农田造成严重破坏。

同样在这方面，秘书长的报告毫无理由地扩大了武装冲突一词的定义和范围，把依照《联合国宪章》和国际法不被认为是武装冲突的局势也包括到了这一定义中。与此同时，这份报告忽视了其它一些国际公认的明显违反国际法和国际人道主义法的局势，例如人道主义船队尽管具有人道主义性质，却在公海遇袭这一不幸事件。

最后，请允许我重申，安全理事会的作用具有重要意义，在更有效地参与在冲突局势中保护平民方面以及侧重于问责制重要性和调查违反国际人道主义法行为以及杜绝有罪不罚现象必要性这两方面都是如此。不结盟运动认为，安理会应当改变做法，在早期阶段优先保护冲突局势中面临迫在眉睫危险的平民人口，并且把这些行动同安理会关于冲突的有争议政治层面的讨论分开。这样，就能够挽救冲突地区夹在战斗人员中间的尽可能多受影响平民的生命。

主席(以英语发言)：我现在请印度尼西亚代表发言。

克莱布先生(印度尼西亚)(以英语发言)：主席先生，首先请允许我同前面的发言者一道，对你召开本次公开辩论会表示我们的赞赏。

我们感谢秘书长提出的报告(S/2010/579)。我们也感谢主管人道主义事务副秘书长、主管维持和平行动副秘书长、人权事务高级专员以及红十字国际委员会总干事分别作了的通报。

我国代表团赞同埃及代表刚才以不结盟运动名义所作的发言。

尽管过去十年来特别注重武装冲突中保护平民问题，但可悲的事实仍然是：平民继续成为暴力受害者。暴力持续发生，包括蓄意攻击平民、不分青红皂白和过度使用武力、性暴力和基于性别的暴力以及对救济工作者和人道主义援助车队的袭击，这一切都违反了国际法、人权法及难民法。

但是，我们联合国会员国坚持要求尊重和促进本组织的核心原则。我们必须首先考虑到人的生命和人的尊严，不管是在和平时期，还是——更为重要的是——在战争时期。这是联合国的核心目标。这一目标致使我们思索并建立了保护平民的精心架构。这反过来为进一步大量提出区域和全球倡议和措施奠定了基础。

请允许我就秘书长根据第 1894(2009)号决议提交的第一份报告发表 3 点意见。

第一，在安理会的框架中需要采用一种全面的方法，包含联合国的三大支柱，即人权、发展及安全。报告阐明了人权、人道主义救济工作及安全努力之间的联系。但是，报告中很少提到发展努力。我们可以争辩说，发展不属于安理会的职权范围。这么说来，人权和人道主义问题也不属于它的职权范围。严格地讲，它们不属于安全理事会的授权范围。因此，由于我们希望在落实刚才提到的三大支柱有一致性，我们希望，下次报告也会突出发展层面。我们联合国会员国必须全面了解实地局势。

为解决和遏阻可能的冲突而进行能力建设，是保护平民的规范框架的一个重要部分。出于这一原因，我们支持报告中的建议，即在联合国维和行动和其他相关行动的缩编过程中，增加对人道主义和发展行为者的供资。

第二，必须向维和人员提供他们完成授权任务所需的资源。联合国应当为指定部署地区中的维和人员与平民的比例，规定一个明确的基准。并且需要为维持和平特派团规定有关保护平民的适当方针。

我们需要继续在各区域之间进行这种对话。按照第 1894(2009)号决议关于所有区域协商与合作的第 34 段，我们最近同挪威政府合作，在雅加达举办了一次关于国际人道主义法和保护平民的区域讲习班。这是一系列区域讲习班的第一次，另外两次定于 2011 年举行，一次在非洲，另外一次在拉丁美洲。其目标是增进对应用国际人道主义法来应对我们面临的当代挑战的认识。

第三，《日内瓦四公约》是国际人道主义法的基础。报告提到人道主义救济工作受阻的事件，这导致越来越多的人要求会员国负起责任。我们注意到这种做法，但是，除非会员国有能力履行职责，否则问责制不会取得成果。应当通过国际合作来提供这种能力。这就是合作和问责制的逻辑。

有能力的国家必须负起责任。报告清楚地描述，以色列没有完全取消所谓的官僚限制，继续阻碍执行同现有人道主义需求相称的人道主义对策。以色列有能力履行其国际义务，因此，必须要求以色列承担责任。

我们重视安全理事会根据《宪章》赋予它的职责，继续努力保护武装冲突局势中的平民。我们认为，尽管预防和解决冲突是针对武装冲突的最佳保护办法，但如果没有和平，我们就必须对冲突对平民人口的影响保持警惕。我们必须尽最大努力保护平民和尽可能减少人类痛苦和死亡。

话虽如此，最后请允许我强调，印度尼西亚珍视人权，我们珍视安全，我们珍视发展。必须维护和促进这三项目标，以便我们能够坚持不懈地捍卫武装冲突中的平民。

主席(以英语发言)：我的本次会议名单上仍有一些发言者。因此，征得安理会成员同意，我打算暂停本次会议，下午 3 时复会。

下午 1 时 15 分会议暂停。